

Розділ 4

АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО В УКРАЇНІ

Глава 1. Завдання, предмет, метод та принципи адміністративного судочинства

Будь-яка система права є об'єктивним явищем. Її виникнення зумовлене зміною соціально-економічних відносин, яка потребує нових правових норм, що будуть відображати ці зміни, специфіку суспільних відносин, на регулювання яких дані норми спрямовані. Поступове накопичення однорідних правових норм потребує їх виокремлення та відмежування.

Галузь права є сукупністю однорідних правових норм, спрямованих на регулювання визначеної частини суспільних відносин, які характеризуються родовими ознаками.

Усі галузі права поділяються на матеріальні та процесуальні, які співвідносяться між собою як зміст та форма, тобто процесуальні норми є формою реалізації норм матеріального права.

Адміністративне судочинство є новою галуззю процесуального права, спрямованою на реалізацію норм адміністративного права як матеріального.

Одразу необхідно зазначити, що поняття «адміністративне судочинство», на нашу думку, слід розглядати у двох значеннях:

- адміністративне судочинство як галузь юридичної науки;
- позитивне (об'єктивне) адміністративне судочинство як галузь законодавства.

Адміністративне судочинство як галузь юридичної науки розглядає чинне законодавство і судову практику його застосування, його історію та теорію, законодавство інших держав, яке регулює визначені правовідносини.

Характерними рисами адміністративного судочинства як галузі законодавства можна визначити такі:

1) воно є формою реалізації адміністративного права як права матеріального;

2) направлене на регулювання публічно-правових відносин;

3) одним із суб'єктів завжди виступає суб'єкт владних повноважень;

4) він має специфічний, лише йому притаманний метод — імперативно-диспозитивний з певними особливостями;

5) його норми встановлюються Верховною Радою України, що є вищим органом законодавчої влади;

6) воно дістає вияв як у законах України, так і в міжнародних нормативно-правових актах.

Позитивне (об'єктивне) адміністративне судочинство є сукупністю юридичних норм, направлених на з'ясування таких питань:

1) чи мали місце обставини, якими обґрунтовувалися вимоги адміністративного позову та заперечення проти нього, і якими доказами вони підтверджуються;

2) чи є інші фактичні дані (пропущення строку звернення до суду тощо), які мають значення для вирішення справи, та докази на їх підтвердження;

3) яку правову норму належить застосувати до спірних правовідносин;

4) чи належить задовольнити позовні вимоги;

5) як розподілити між сторонами судові витрати;

6) чи є підстави допустити негайне виконання постанови суду;

7) чи є підстави для скасування заходів забезпечення адміністративного позову.

Адміністративне судочинство як галузь законодавства включає в себе:

1) загальні положення (завдання адміністративного судочинства, визначення понять, які вживаються в КАС, законодавство про адміністративне судочинство, принципи адміністративного судочинства, положення щодо правової допомоги при вирішенні справ в адміністративному суді);

2) організацію адміністративного судочинства (адміністративну юрисдикцію і підсудність адміністративних справ, склад суду, відводи, судові виклики і повідомлення, фіксування адміністративного процесу, норми щодо учасників адміністративного процесу тощо);

3) провадження в суді першої інстанції (звернення до адміністративного суду та відкриття провадження в адміністративній справі, підготування провадження, судовий розгляд справи тощо);

4) перегляд судових рішень (апеляційне провадження, касаційне провадження, провадження за винятковими обставинами, провадження за нововиявленими обставинами);

5) процесуальні питання, пов'язані з виконанням судових рішень в адміністративних справах;

- б) заходи процесуального примусу;
- 7) прикінцеві та перехідні положення.

В даному розділі адміністративне судочинство буде розглянуто як галузь законодавства.

Завданням адміністративного судочинства є певний результат, заради досягнення якого й здійснюється адміністративне судочинство.

Адміністративне судочинство виникло у зв'язку з необхідністю здійснення захисту прав, свобод і інтересів фізичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій. Зазначений захист і є **завданням права адміністративного судочинства**.

Завдання захисту прав, свобод та інтересів зумовлене тим, що учасники публічно-правових відносин мають, як правило, нерівні можливості. Адже з одного боку у зазначених правовідносинах виступає суб'єкт владних повноважень — державний орган чи його посадова/службова особа або інший суб'єкт при здійсненні ним наданих державою владних управлінських функцій, тобто, як правило, з одного боку це фактично держава, а з іншого — фізична чи юридична особа, права якої порушені або обмежені даним суб'єктом владних повноважень.

У зв'язку з цим на адміністративний суд покладено обов'язок активно сприяти фізичним та юридичним особам у захисті їхніх прав, свобод та інтересів, що дістає вияв, зокрема, у реалізації частин 3, 5 ст. 71 КАС. Водночас слід зауважити, що наведене зовсім не означає, що суд в адміністративному процесі виконує роль захисника фізичних чи юридичних осіб і тим самим упереджено ставиться до суб'єкта владних повноважень, чим обмежує його права. Сторони в адміністративному процесі наділені рівними процесуальними правами та обов'язками, суд однаково сприяє і позивачеві, і відповідачеві у забезпеченні можливості виконати покладені на них законом обов'язки, якщо виникають ускладнення при виконанні їх самостійно. Наприклад, згідно з ч. 3 ст. 71 КАС суд сприяє в реалізації обов'язку надати докази і витребує необхідні докази, якщо особа, яка бере участь у справі (склад осіб, які беруть участь у справі, передбачений ст. 47 КАС), не може самостійно їх надати, зазначить суду причини, в силу яких ці докази не можуть бути надані, а також де та які саме докази знаходяться чи можуть знаходитися.

При розгляді адміністративних справ суди обов'язково повинні з'ясувати, чи рішення, дії або бездіяльність прийняті (вчинені):

- 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;
- 2) з використанням повноважень з метою, з якою це повноваження надано;
- 3) з урахуванням всіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії), тобто обґрунтовано;
- 4) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення;
- 5) протягом розумного строку;

- 6) неупереджено;
- 7) добросовісно;
- 8) розсудливо;
- 9) з дотриманням принципу рівності перед законом;
- 10) з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод, інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія).

Слушною є думка І. Самсіна, який вважає, що ч. 1 ст. 2 КАС необхідно викласти у такій редакції: «Завданням адміністративного судочинства є захист прав та інтересів учасників публічно-правових відносин»¹. Такої ж думки дотримується і А. Селіванов, який зазначає, що «сучасне адміністративне судочинство стає, у певному розумінні, важливою формою захисту публічних прав та свобод людини і громадянина, а також законних інтересів публічних осіб»².

Критеріями поділу права на галузі є предмет та метод правового регулювання.

Під предметом слід розуміти певну сукупність однорідних суспільних відносин, на яку поширює свою дію дана галузь права. **Предметом адміністративного судочинства** є відносини, які виникають у результаті звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом для вирішення спорів:

- 1) фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності;
- 2) з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби;
- 3) між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також спори, які виникають з приводу укладання та виконання адміністративних договорів;
- 4) за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом;
- 5) щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.

Таким чином, предметом адміністративного судочинства є відносини, які виникають у зв'язку з порушенням публічно-індивідуального права суб'єкта. І тому право адміністративного судочинства як процесуальне право спрямоване саме на забезпечення чіткого застосування норм матеріального права до конкретних життєвих ситуацій таким чином, щоб унеможливити виникнення при цьому фактичних та юридичних помилок.

¹ Самсін І. Побудова української моделі адміністративного судочинства: теоретико-практичні проблеми // Судоустрій і судочинство в Україні. — 2006. — № 1—2. — С. 20.

² Селіванов А. О. Адміністративне судочинство - новий інститут реалізації судової влади // www.scourt.ua // Проблеми судово-правової реформи.

Компетенція адміністративних судів не розповсюджується на:

- 1) публічно-правові справи, віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України;
- 2) публічно-правові справи, що належить вирішувати в порядку кримінального судочинства;
- 3) публічно-правові справи про накладення адміністративних стягнень;
- 4) публічно-правові справи щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян віднесені до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції;
- 5) справи щодо рішень, дій чи бездіяльності, щодо яких Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження.

Метод адміністративного судочинства — це сукупність способів та засобів впливу на коло суспільних відносин, визначених предметом правового регулювання.

Методами адміністративного судочинства є:

- 1) імперативно-диспозитивний;
- 2) метод автономії та рівності сторін.

Особливістю імперативно-диспозитивного методу адміністративного судочинства є те, що він є поєднанням методу, характерного для публічного права, з методом, який застосовується для регулювання відносин, що виникають в приватному праві.

Імперативний метод є методом владних приписів, який, зазвичай, містить заборони вчинення певних дій. Імперативність методу адміністративного судочинства полягає у тому, що адміністративний суд, крім того, що сам діє в межах та у спосіб, визначених КАС, забезпечує також дотримання вимог КАС всіма особами, які беруть участь у справі.

Диспозитивний метод надає суб'єктам можливість вибору варіантів поведінки, однак в межах закону. Диспозитивність методу знаходить свій вияв у тому, що сторони адміністративного процесу мають рівні процесуальні права, якими зобов'язані добросовісно користуватися, і обов'язки, що повинні неухильно виконувати.

Водночас диспозитивність методу адміністративного судочинства має певну особливість, пов'язану з публічно-правовим характером відносин, що регулюються адміністративним судочинством. Зазначена особливість полягає у тому, що незважаючи на рівність процесуальних прав і обов'язків сторін, все ж має місце певна нерівність їх процесуального положення, що закріплена ч. 2 ст. 71 КАС, згідно з якою обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача, якщо він заперечує проти адміністративного позову.

Під методом автономії і рівності розуміється однакове процесуальне положення один перед одним позивача і відповідача та їх рівність перед законом і судом. Кожна зі сторін є самостійною у виборі своєї по-

ведінки та можливості реалізації наданих їй процесуальним законом прав і здійсненні покладених на неї обов'язків.

Принципи адміністративного судочинства

Поняття і значення принципів. Принципи адміністративного судочинства (від лат. *principium* — основа, начало, засади) — це засади, основоположні ідеї, в яких відображені якісні особливості, певні специфічні властивості, що закріплені в нормах права, які відображають структуру адміністративного судочинства, стан та перспективи його розвитку, спрямовані на захист прав, свобод і інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Відображаючись перш за все в нормах права, принципи адміністративного судочинства характеризують не тільки суть, а й зміст адміністративного судочинства, відображають не тільки його внутрішню побудову, але і весь процес його застосування.

В принципах адміністративного судочинства відображені його основні риси та визначено структуру, засади побудови, логіка розміщення положень, що повною мірою дозволяє зрозуміти його суть та значення, сприяє правильному застосуванню норм адміністративного судочинства, а також виступає основою для законодавчого процесу з кола визначених правовідносин у встановленому порядку, в тому числі для підготовки, розроблення і прийняття відповідних їм за змістом нормативно-правових актів та їх удосконалення.

Принципи адміністративного судочинства слід розглядати у тісному взаємозв'язку між собою, які у структурованому вигляді становлять єдину систему.

Вказаний взаємозв'язок необхідно розуміти обумовленістю існування принципів адміністративного судочинства по відношенню один до одного, що не виключає дію кожного з них окремо при застосуванні процесуальних норм. В той же час без дії усієї системи принципів у їх упорядкованій сукупності неможливе існування окремо кожного з них, що пов'язано із властивістю взаємодоповнення ними один одного та можливістю розкриття кожного окремого через зміст іншого.

Система принципів адміністративного судочинства відображається у законодавчих актах, зокрема в Конституції, КАС та міжнародних договорах, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

За характером закріплення та застосування принципи можна поділити на загальні та галузеві.

Загальні принципи закріплені у Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. і протоколах до неї, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, Міжнародному пакті про громадянські та політичні права, до яких, зокрема, належать:

- 1) верховенство права;
- 2) справедливий і відкритий судовий розгляд;
- 3) розгляд впродовж розумного строку;
- 4) незалежність і безсторонність суду;
- 5) публічність проголошення судового рішення.

Окремо слід зазначити, що зміст принципів, закріплених у Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. і протоколах до неї, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, конкретизується у застосуванні права при здійсненні правосуддя Європейським судом з прав людини та Європейською комісією з прав людини, практику яких, згідно з ст. 17 Закону України від 23 лютого 2006 р. «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», суди України (в тому числі і адміністративні) застосовують при розгляді справ як джерело права.

До загальних принципів адміністративного судочинства, закріплених Конституцією України, належать:

- 1) верховенство права;
- 2) законність;
- 3) рівність усіх учасників процесу перед законом і судом;
- 4) змагальність сторін та свобода в наданні ними судом своїх доказів і доведенні перед судом їх переконливості;
- 5) гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами;
- 6) забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, встановлених законом;
- 7) ухвалення судами рішень іменем України і їх обов'язковість до виконання на всій території України;
- 8) здійснення правосуддя суддею одноособово і колегією суддів;
- 9) незалежність і недоторканність суддів та підкорення їх тільки закону;
- 10) здійснення правосуддя професійними суддями та, у визначених законом випадках, народними засідателями;
- 11) державна мова судочинства.

Вказані конституційні принципи відображені і в КАС, що надає їм також і галузевого характеру.

В КАС закріплені такі галузеві принципи:

- 1) верховенство права;
- 2) законність;
- 3) рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом;
- 4) змагальність сторін;
- 5) диспозитивність;
- 6) офіційне з'ясування всіх обставин у справі;
- 7) гласність і відкритість адміністративного процесу;
- 8) обов'язковість судових рішень.

Крім того, деякі науковці виділяють інші принципи адміністратив-

ного судочинства, які прямо не зазначені в КАС, але впливають зі змісту його норм¹ (принципи процесуальної економії, розумних строків, добросовісності, пропорційності), але в даній роботі робиться акцент саме на основних принципах.

Виконання завдань адміністративного судочинства і його ефективність перебуває в прямій залежності від правильного застосування судами в справі норм матеріального і процесуального права. Для цього необхідно знання їх змісту, місця в системі права, спрямованості, їх взаємозв'язку з іншими нормами і юридичними принципами, які відображаються у зазначених нормах.

Верховенство права. Принцип верховенства права є визначальним при формуванні всіх інститутів держави і суспільства в цілому.

Згідно з ч. 1 ст. 8 Конституції в Україні визначається і діє принцип верховенства права.

В юриспруденції у науковців немає єдиного розуміння щодо визначення принципу верховенства права², що породжує деяку невизначеність щодо межі та механізму дії зазначеної категорії.

Можна погодитись з М.І. Козюброю, який зазначає, що феномен верховенства права може бути розкрито тільки за умови дотримання певних ґносеологічних позицій щодо права: по-перше, повинно мати місце розрізнення права і закону; по-друге, право слід розглядати не як акт державної влади, а як соціальний феномен, пов'язаний з такими категоріями, як справедливість, свобода, рівність, гуманізм; по-третє, право має розглядатися у нерозривній зв'язці з правами людини³.

Відповідно до ч. 1 ст. 8 КАС суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Крім того, у рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004 зазначається, що «верховенство права — це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності то-

¹ Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: Навч. посібник / За заг. ред. Куйбіди Р.О., Шишкіна В.І. — К.: Старий світ, 2006. — С 238—240.

² Рабінович П.М. Верховенство права // Юридична енциклопедія. Т. 1. — К., — 1998. — С. 342; Головатий С. «Верховенство закону» versus «верховенство права»: філологічна помилка, професійна недбалість чи науковий догматизм?// Вісник Академії правових наук України. — 2003. — № 2 (33) — № 3 (34). — С. 113.

³ Козюбра М.І. Принцип верховенства права і права людини / Права людини і правова держава (До 50-ї річниці Загальної декларації прав людини): Тези доп. та наук. повідомлень. 10—11 грудня 1998 р. — Х., 1998.

що. Одним з проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України.

У сфері реалізації права справедливість дістає вияв, зокрема, у рівності всіх перед законом, відповідності злочину і покарання, цілях законодавця і засобах, що обираються для їх досягнення».

При прийнятті вказаного рішення Верховний Суд України знаходився в такій ситуації, коли мали місце масові порушення виборчого законодавства, яке не передбачало правових наслідків, що були б адекватними та ефективними. Таким чином, тодішні реалії правової невизначеності були породжені розвитком політико-соціальних та правових процесів в Україні, за яких розвиток законодавства не відповідав глибині суспільних відносин, які потребували правового регулювання. Враховуючи зазначене, Верховний Суд України прийняв рішення про проведення повторного голосування, тобто поновлення правового статусу учасників виборчого процесу (по суті поновлення порушених прав), який існував до його порушення.

Застосування принципу верховенства права в адміністративному судочинстві потребує його конкретизації з метою визначення меж та механізму його правильного застосування, що дозволило б ухвалювати справедливі рішення, чого на даний час ні українське законодавство, ні наведені рішення Конституційного Суду України та Верховного Суду України можливості не надають, тому що вони в основному побудовані з урахуванням більше природно-правової, а не позитивістсько-правової концепції. Це зумовлено тим, що незважаючи на те, що кожна справа має свої індивідуальні особливості, однією із умов винесення законних рішень судами України є однакова практика застосування принципу верховенства права при вирішенні аналогічних за правовою природою категорій справ, що, виходячи із змісту норм Закону «Про судоустрій України», відноситься до повноважень Верховного Суду України та, зокрема, Вищого адміністративного суду України. Існуючий абстрактний підхід в Україні до визначення принципу верховенства права породжує різну практику вирішення таких справ при його застосуванні, а виходячи з того, що протилежні рішення в однорідних за предметом спору справах не можуть бути однаково справедливими (усі громадяни згідно з ст. 21 Конституції є рівними, а тому і справедливість повинна бути для них однією при застосуванні принципу верховенства права при здійсненні адміністративного судочинства), це зумовлює імовірність його неправильного застосування, а відтак і можливого порушення прав та інтересів громадян.

У зв'язку з цим на перший план виступають вимоги щодо правового розуміння, правової культури та правосвідомості кожного судді адміністративних судів.

В той же час слід звернути увагу, що згідно з ч. 2 ст. 8 КАС суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини. Як зазначалось вище, згідно з ст. 17 Закону «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» суди України (в тому числі і адміністративні) застосовують практику Європейського суду з прав людини та Європейської комісії з прав людини при розгляді справ як джерело права.

У рішеннях Європейського суду з прав людини та Європейської комісії з прав людини при застосуванні принципу верховенства права сформульовано такі його ознаки¹:

- 1) визнання пріоритетності, домінування, визначальної ролі прав людини у діяльності держави;
- 2) поширюваність цієї пріоритетності, цього принципу на діяльність усіх без винятку органів держави;
- 3) правова визначеність становища людини у тій ситуації, в якій вона перебуває;
- 4) неприпустимість затримання особи на невизначений і непередбачуваний термін, якщо воно не ґрунтується на законі чи судовому рішенні;
- 5) обсяг будь-якого правового розсуду й спосіб його здійснення мають бути з достатньою ясністю визначені законом;
- 6) наявність громадської довіри до судів як до гарантів справедливості, майже безвиняткова можливість доступу до суду;
- 7) наявність судового контролю за втручанням виконавчих органів у права людини;
- 8) підпорядкованість судовому рішенню усіх органів держави, безвиняткова обов'язковість його виконання будь-якими органами і посадовцями;
- 9) можливість скасування вищим судом рішення нижчого суду, яке не набрало чинності; незмінність, неоспорюваність остаточного судового рішення, яке набрало чинності;
- 10) невтручання законодавчої влади у відправлення правосуддя;
- 11) забезпечення державою, у разі застосування смертельної зброї, швидкого й ефективного розслідування справи її органами.

Формулювання ознак принципу верховенства права надає суддям адміністративних судів інструмент до правильного та однакового його застосування при здійсненні адміністративного судочинства.

Враховуючи вищевикладене, можна дійти висновку, що принцип верховенства права є одним із головних принципів, який має застосовуватись при здійсненні адміністративного судочинства. Його правильне застосування залежить від рівня правової підготовки, правової свідомості, правової культури кожного судді адміністративних судів, система яких тільки формується. Застосування принципу верховенства права

¹ Рабінович П. Верховенство права в інтерпретації Конституційного Суду України / www.law.lviv.ua.

при здійсненні адміністративного судочинства дозволить забезпечити належний захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Законність. Принцип законності відображає правову організацію суспільно-політичного життя, розкриває взаємозв'язок права і суспільства, права і органів державної влади, права і держави в цілому. Дотримання принципу законності є обов'язковим для центральних органів державної влади, інших державних органів, які приймають у порядку, в спосіб та в межах своєї компетенції підзаконні нормативно-правові акти, безпосередніх виконавців вимог нормативно-правових актів — посадових осіб, а також підприємств, установ та організацій (незалежно від форми власності) та громадян. Термін «законність» є комплексним поняттям, тісно пов'язаний із терміном «закон», охоплює сфери від прийняття норм до їх реалізації.

Принцип законності характеризується внутрішньою та зовнішньою складовими. При чому внутрішня складова полягає у внутрішній якійсній структурній побудові норм нормативно-правових актів. В той же час зовнішня складова принципу законності характеризується обов'язковістю виконання норм законів і підзаконних правових актів державними органами та їх посадовими особами, підприємствами, установами та організаціями (незалежно від форми власності) та громадянами.

Принцип законності має діалектичний зв'язок із державою та суспільством. З однієї сторони принцип законності обмежує державу в її діяльності щодо здійснення своїх повноважень в межах, на підставі та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, а з іншої — принцип законності є методом державного управління суспільними відносинами.

Згідно з ч. 1 ст. 9 КАС суд при вирішенні справи керується принципом законності, відповідно до якого органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їхні посадові і службові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Завдання адміністративного судочинства, виходячи зі змісту КАС, передбачає, що у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) такі дії розсудливо, добросовісно, з дотриманням принципу рівності всіх перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації; пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод і інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення або дія; своєчасно, тобто протягом розумного строку, тощо.

Відповідно до ст. 8 КАС забороняється відмова у розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, супе-

речливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини. У разі відсутності закону, що регулює відповідні правовідносини, суд має застосовувати закон, який регулює подібні правовідносини (аналогія закону), а за відсутності такого закону суд виходить із конституційних принципів і загальних засад права (аналогія права).

Застосування принципу законності при здійсненні адміністративного судочинства ґрунтується на такому.

Усі нормативно-правові акти мають відповідати за своєю побудовою Конституції та законам України. При чому закони мають відповідати Конституції та узгоджуватися між собою. Згідно з нормами ст. 9 КАС суд при вирішенні справи керується принципом законності, відповідно до якого органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їхні посадові і службові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Суд вирішує справи на підставі Конституції та законів України, а також міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Суд застосовує інші нормативно-правові акти, прийняті відповідним органом на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. У разі невідповідності нормативно-правового акта Конституції України, закону України, міжнародному договору, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, або іншому правовому акту суд застосовує правовий акт, який має вищу юридичну силу. У разі виникнення в суду сумніву під час розгляду справи щодо відповідності закону чи іншого правового акта Конституції України, вирішення питання про конституційність якого належить до юрисдикції Конституційного Суду України, суд звертається до Верховного Суду України для вирішення питання стосовно внесення до Конституційного Суду України подання щодо конституційності закону чи іншого правового акта. Якщо міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлені інші правила, ніж ті, що встановлені законом, то застосовуються правила міжнародного договору. У разі відсутності закону, що регулює відповідні правовідносини, суд застосовує закон, що регулює подібні правовідносини (аналогія закону), а за відсутності такого закону суд виходить із конституційних принципів і загальних засад права (аналогія права).

Інші нормативно-правові акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, відомчі, локальні відповідно до своєї правової ієрархії повинні відповідати нормативним актам вищої юридичної сили, що відповідно враховується адміністративними судами при здійсненні судочинства.

Конституцією кожній людині гарантоване право звернутись до суду для захисту своїх конституційних прав і свобод. Конституція має найвищу юридичну силу, а її норми є нормами прямої дії. Це зобов'язує суди при розгляді конкретних справ керуватись насамперед нормами Конституції України.

Згідно з постановою Пленуму Верховного Суду України від 1 листопада 1996 р. № 9 «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» суд безпосередньо застосовує Конституцію у разі:

1) коли зі змісту норм Конституції не випливає необхідність додаткової регламентації її положень законом;

2) коли закон, який був чинним до введення в дію Конституції чи прийнятий після цього, суперечить їй;

3) коли правовідносини, що розглядаються судом, законом України не врегульовано, а нормативно-правовий акт, прийнятий Верховною Радою або Радою міністрів Автономної Республіки Крим, суперечить Конституції України;

4) коли укази Президента України, які внаслідок їх нормативно-правового характеру підлягають застосуванню судами при вирішенні конкретних судових справ, суперечать Конституції України.

Якщо зі змісту конституційної норми випливає необхідність додаткової регламентації її положень законом, адміністративний суд при розгляді справи повинен застосувати лише закон, який ґрунтується на Конституції України і не суперечить їй.

Вимоги принципу законності поширюються на усі державні органи та їх посадових осіб, підприємства, установи та організації (незалежно від форми власності) та громадян, що зумовлює його загальність. Не передбачено жодного винятку для будь-якого суб'єкта правовідносин щодо можливості непоширення на нього принципу законності, а за його недотримання державою передбачена юридична відповідальність.

Вимоги нормативно-правових актів передбачають як одноразове, так і багаторазове їх застосування відповідно до множинності варіантів поведінки осіб як суб'єктів правовідносин. Таким чином, дуже важливим є єдність розуміння, а відтак і застосування законів адміністративними судами при здійсненні адміністративного судочинства, як запорука дотримання принципу законності, що є важливою проблемою при розбудові молодій держави, правова система якої є досить динамічною та нестабільною, враховуючи глибокі соціально-політичні перетворення в суспільстві. Тобто при вирішенні адміністративних справ суд враховує індивідуальність та багатоманітність кожної з них на основі внутрішнього переконання, що ґрунтується на безпосередньому, всебічному, повному та об'єктивному дослідженні доказів.

Принцип законності в адміністративному судочинстві визначається тим, що суд у своїй діяльності при вирішенні справ повинен правильно застосовувати норми матеріального права до конкретних правовідносин, а також тим, що здійснення правосуддя неможливе без додержання норм адміністративного судочинства. Вся діяльність суду підпорядкована чинному законодавству щодо здійснення адміністративного судочинства і здійснюється у визначеному ним процесуальному порядку, а прийняте судом рішення у справі має бути законним і обґрунтованим.

Рівність учасників процесу перед законом і судом. Зміст принципу рівності учасників процесу перед законом і судом визначає відсутність

будь-яких обмежень та надання переваг зі сторони суду до учасників процесу щодо реалізації їх матеріальних та процесуальних прав, а також застосування законів щодо правовідносин, учасниками яких вони є.

Застосування принципу рівності учасників адміністративного процесу перед законом і судом має деякі особливості, які полягають в активній ролі суду в розгляді справ. Активна роль суду при розгляді адміністративних справ зумовлена публічно-правовим характером справ адміністративної юрисдикції і направлена на забезпечення балансу можливостей осіб, які беруть участь у справі, та принципу рівності учасників процесу перед законом і судом.

Відповідно до ст. 24 Конституції, ч. 2 ст. 10 КАС не може бути привілеїв чи обмежень прав учасників адміністративного процесу за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками, що передбачає рівну можливість усіх громадян брати участь у судовому процесі, здійснювати закріплені процесуальним законом права та обов'язки.

Крім того, принцип рівності учасників процесу перед законом і судом закріплено у ст. 7 Закону «Про судоустрій України»: правосуддя в Україні здійснюється на засадах рівності всіх учасників судового процесу перед законом незалежно від статі, раси, кольору шкіри, мови, політичних, релігійних та інших переконань, національного чи соціального походження, майнового стану, роду і характеру занять, місця проживання та інших обставин.

Зміст принципу рівності перед законом і судом при здійсненні адміністративного судочинства обумовлений нерівністю сторін, однією із яких є суб'єкт владних повноважень, а іншою — особа, права якої порушено.

У зв'язку з цим КАС встановлено пріоритети для забезпечення відстоювання порушених прав. Відповідно до ч. 4 ст. 94 КАС у справах, в яких позивачем є суб'єкт владних повноважень, а відповідачем — фізична чи юридична особа, судові витрати, здійснені позивачем, з відповідача не стягуються. Крім того, згідно з ч. 2 ст. 71 КАС в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача, якщо він заперечує проти адміністративного позову.

Зазначені переваги на сторону особи, яка не є суб'єктом владних повноважень в адміністративному судочинстві, жодним чином не порушують принципу рівності сторін перед судом, навпаки, вони покликані урівноважити нерівне становище сторін. В той же час при здійсненні адміністративного судочинства права, якими наділені сторони в процесі згідно зі статтями 49, 54 КАС, вказують на рівність в користуванні та реалізації процесуальних прав.

Змагальність. Під принципом змагальності, виходячи зі змісту п. 4 ч. 3 ст. 129 Конституції, слід розуміти процесуальні можливості осіб, які

беруть участь у справі, вчиняти діяння, які направлені на доведення обґрунтованості та переконливості своєї правової позиції стосовно предмета спору. Принцип змагальності впливає із самої суті закріпленої правоздатності осіб (статті 49, 51 КАС), які беруть участь у справі, щодо доведення обґрунтованості позовних вимог чи їх заперечення. Власне поведінка осіб, які беруть участь у справі, обумовлена їх відношенням до предмета адміністративної справи і визначається процесуальним становищем, що за своєю метою, як правило, носить протилежний характер, а це, у свою чергу, об'єктивно визначає наявність змагальності між ними як конкуруючими суб'єктами спірних правовідносин. Тобто сама правова природа адміністративного судочинства, яка передбачає наявність такої категорії, як «спір» (ст. 17 КАС), зумовлює виникнення змагальності на підставі, в межах та у спосіб, що передбачені Конституцією та КАС.

Необхідні судові дані про юридичні факти в справі, що становлять предмет доказування, а також докази, якими вони підтверджуються, подають, насамперед, сторони. Згідно з частинами 1, 2 ст. 71 КАС кожна сторона повинна довести ті обставини, на яких ґрунтуються її вимоги та заперечення, крім випадків, встановлених ст. 72 цього Кодексу. В той же час в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача, якщо він заперечує проти адміністративного позову. У зв'язку з цим особи, які беруть участь у справі, відповідно до ч. 3 ст. 49 КАС мають право знати про дату, час і місце судового розгляду справи, про всі судові рішення, які ухвалюються у справі та стосуються їхніх інтересів; знайомитися з матеріалами справи; заявляти клопотання і відводи; давати усні та письмові пояснення, доводи та заперечення; подавати докази, брати участь у дослідженні доказів; висловлювати свою думку з питань, які виникають під час розгляду справи, задавати питання іншим особам, які беруть участь у справі, свідкам, експертам, спеціалістам, перекладачам; подавати заперечення проти клопотань, доводів і міркувань інших осіб; знайомитися з технічним записом та журналом судового засідання і подавати письмові зауваження до них; робити із матеріалів справи виписки, знімати копії з матеріалів справи, одержувати копії судових рішень; оскаржувати судові рішення у частині, що стосується їхніх інтересів; користуватися іншими процесуальними правами, наданими їм цим Кодексом.

В той же час особи, які беруть участь у справі, зобов'язані добросовісно користуватися належними їм процесуальними правами і неухильно виконувати процесуальні обов'язки.

Отже, зміст принципу змагальності визначають права і обов'язки осіб, які беруть участь у справі, в сфері доказування при здійсненні адміністративного судочинства.

Крім того, змагальна форма адміністративного судочинства забезпечується активним процесуальним становищем суду, який повинен:

— згідно з ч. 5 ст. 11 КАС запропонувати особам, які беруть участь у справі, подати докази або з власної ініціативи витребувати докази, яких, на думку суду, не вистачає. Це передбачає з'ясування обставин справи судом та кола відповідних правовідносин, які стосуються спору, та встановити необхідні для вирішення справи докази, інакше згідно з п. 1 ч. 1 ст. 202 КАС прийняте рішення підлягає скасуванню з ухваленням нового рішення. Але необхідно також врахувати, що відповідно до вимог частин 3, 4, 6 ст. 71 КАС якщо особа, яка бере участь у справі, не може самостійно надати докази, то вона повинна зазначити причини, через які ці докази не можуть бути надані, та повідомити, де вони знаходяться чи можуть знаходитися. Суд сприяє в реалізації цього обов'язку і витребує необхідні докази. Суб'єкт владних повноважень повинен подати суду всі наявні у нього документи та матеріали, які можуть бути використані як докази у справі. У разі невиконання цього обов'язку суд витребує названі документи та матеріали. Якщо особа, яка бере участь у справі, без поважних причин не надасть докази на пропозицію суду для підтвердження обставин, на які вона посилається, суд вирішує справу на основі наявних доказів;

— відповідно до ч. 3 ст. 4, ч. 1 ст. 127, ч. 1 ст. 130, ч. 1 ст. 167 КАС роз'яснити особам, які беруть участь у справі, їхні процесуальні права та обов'язки;

— здійснювати інші дії щодо сприяння особам, які беруть участь у справі, в реалізації наданих їм прав, наприклад, шляхом призначення в необхідних випадках експертиз згідно з ст. 81 КАС, вжиття заходів щодо забезпечення доказів відповідно до статей 73—75 КАС, надання судових доручень щодо збирання доказів, керуючись вимогами ст. 115 КАС, та ін.

Отже, можна дійти висновку, що принцип змагальності дозволяє забезпечити можливість повної реалізації сторонами своїх прав і обов'язків з метою з'ясування усіх обставин, необхідних для вирішення спору.

Диспозитивність. Під принципом диспозитивності в адміністративному судочинстві слід розуміти можливість осіб, які беруть участь у справі, розпоряджатися своїми матеріальними і процесуальними правами як для відстоювання та захисту власних, так і прав і свобод та інтересів інших фізичних та юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Конституційне право громадян на звернення до суду за захистом своїх прав та інтересів закріплено в статтях 32, 55, 56 Конституції.

Крім того, положення принципу диспозитивності закріплені в п. 4 ч. 3 ст. 129 Конституції, де визначена свобода сторін в наданні ними суду своїх доказів.

На деталізацію зазначених положень Конституції у нормах ч. 3 ст. 11 КАС передбачено, що кожна особа, яка звернулася за судовим захис-

том, розпоряджається своїми вимогами на власний розсуд, крім випадків, встановлених КАС. Дана норма є важливою з точки зору конкретизації вимог Конституції та забезпечення дотримання конституційних принципів, враховуючи їх специфіку при здійсненні адміністративного судочинства.

Принцип диспозитивності адміністративного судочинства, виходячи зі змісту частин 2, 3 ст. 11 КАС, закріплено в такому вигляді:

— суд розглядає адміністративні справи не інакше як за позовною заявою, поданою до цього Кодексу, і не може виходити за межі позовних вимог;

— суд може вийти за межі позовних вимог тільки в разі, якщо це необхідно для повного захисту прав, свобод та інтересів сторін чи третіх осіб, про захист яких вони просять;

— кожна особа, яка звернулася за судовим захистом, розпоряджається своїми вимогами на власний розсуд, крім випадків, встановлених цим Кодексом.

Таким правом користуються й особи, в інтересах яких подано адміністративний позов, за винятком тих, які не мають адміністративної процесуальної дієздатності, тобто здатності особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, у тому числі доручати ведення справи представникові, що належить фізичним особам, які досягли повноліття і не визнані судом недієздатними, а також фізичним особам до досягнення цього віку у спорах з приводу публічно-правових відносин, у яких вони відповідно до законодавства можуть самостійно брати участь.

Отже, принципом диспозитивності в адміністративному судочинстві характеризуються також права інших осіб, які беруть участь у справі та визначаються системою адміністративних процесуальних правовідносин в наступних стадіях розвитку адміністративного судочинства у справі.

Права та обов'язки сторін, закріплені у статтях 49, 51 КАС, наводились вище при розгляді принципу змагальності. Таким чином, реалізуючи свої процесуальні права та обов'язки, принципи адміністративного судочинства можуть реалізовуватися як окремо, так і разом, наприклад, принципи змагальності та диспозитивності.

Слід також врахувати, що якщо адміністративний суд встановить, що оскаржуваний правовий акт виходить від некомпетентного органу влади, він його скасовує, навіть якщо у позивача і гадки не було заперечувати компетентність органу влади¹. Тобто значну роль у реалізації принципу диспозитивності в адміністративному судочинстві відіграють не тільки особи, які беруть участь у справі, а і сам суд.

Зазначене твердження відображено в ч. 9 ст. 171 КАС: якщо у процесі розгляду справи щодо нормативно-правового акта виявлено незаконність або невідповідність правовому акту вищої юридичної сили ін-

¹ Бребэн Г. Французское административное право: Пер с фр. / Под ред. и со вступ. статей С. Боботова. — М.: Прогресс, 1988. — С. 440.

ших правових актів чи їхніх окремих положень, крім тих, щодо яких відкрито провадження в адміністративній справі та які впливають на прийняття постанови у справі, суд визнає такі акти чи їхні окремі положення незаконними або такими, що не відповідають правовому акту вищої юридичної сили.

Крім того, суд не приймає відмови позивача від адміністративного позову, визнання адміністративного позову відповідачем і не визнає умов примирення сторін, якщо ці дії суперечать закону або порушують чий-небудь права, свободи чи інтереси (ч. 4 ст. 51 КАС).

До того ж суд не приймає відмови від адміністративного позову, визнання адміністративного позову і продовжує розгляд адміністративної справи, якщо ці дії позивача або відповідача суперечать закону чи порушують чий-небудь права, свободи або інтереси (ч. 4 ст. 112 КАС).

У разі примирення сторін суд постановляє ухвалу про закриття провадження у справі, у якій фіксуються умови примирення. Умови примирення не повинні суперечити закону або порушувати чий-небудь права, свободи або інтереси (ч. 3 ст. 113 КАС).

Слід зазначити також, що суд не визнає мирову угоду або не приймає відмову стягувача від примусового виконання, якщо це суперечить закону або порушує чий-небудь права, свободи або інтереси (ч. 4 ст. 262 КАС).

Отже, властивості диспозитивності пов'язані не зі специфікою суб'єктивних прав, які підлягають захисту, а із самою природою юрисдикційної діяльності адміністративних судів щодо захисту суб'єктивних прав. Диспозитивність як юридично забезпечена властивість вільної реалізації правоволодільцем суб'єктивного права, що йому належить, притаманна адміністративному судочинству як один із основних його принципів.

Офіційне з'ясування обставин справи. Принцип офіційного з'ясування обставин справи полягає у вживанні передбачених законом заходів, необхідних для з'ясування всіх обставин справи, зокрема стосовно виявлення та дослідження доказів судом із власної ініціативи.

Зазначене зумовлено особливостями адміністративного судочинства, а саме — компетенція адміністративних судів поширюється: на спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності; на спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; на спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також на спори, які виникають з приводу укладання та виконання адміністративних договорів; на спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом; на спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму. Тобто особливостями адміністративного судочинства є наявність публічно-правового характеру справ адміністративної юрисдик-

ції, які являють собою передані на вирішення адміністративного суду публічно-правові спори, в яких хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Публічно-правовий характер адміністративного судочинства зумовлений наявністю публічної служби, якою є діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування.

Тобто адміністративний процес носить в собі ознаки змагальності сторін поряд із активною діяльністю суду, що проявляється шляхом офіційного з'ясування обставин справи.

Принцип офіційного з'ясування обставин справи впливає зі змісту частин 4, 5 ст. 11 КАС, згідно з вимогами якої суд вживає передбачені законом заходи, необхідні для з'ясування всіх обставин у справі, у тому числі щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи; суд повинен запропонувати особам, які беруть участь у справі, подати докази або з власної ініціативи витребувати докази, яких, на думку суду, не вистачає.

В той же час при застосуванні принципу офіційного з'ясування обставин справи суд враховує, що ніякі докази не мають для нього наперед встановленої сили. Суд оцінює належність, допустимість, достовірність кожного доказу окремо, а також достатність і взаємний зв'язок доказів у їх сукупності.

Офіційне з'ясування обставин справи застосовується судом при здійсненні адміністративного судочинства у кожній справі індивідуально відповідно до наявних фактичних обставин. Єдиними критеріями щодо застосування судом офіційного з'ясування обставин справи є спосіб та межі, передбачені КАС, що розглядаються через призму внутрішнього переконання суду, яке направлено на безпосереднє, всебічне, повне та об'єктивне дослідження обставин справи.

Гласність і відкритість судового процесу та його повне фіксування технічними засобами. Принцип гласності закріплений п. 7 ч. 2 ст. 129 Конституції як загальний принцип здійснення судочинства та ст. 12 КАС як один із основних принципів адміністративного процесу. Він визначає можливість доступу та ознайомлення громадян із здійсненням судами адміністративного судочинства. Таким чином, у громадян формується думка про функціонування адміністративних судів та ефективність їх роботи, підвищується довіра як до органів державної влади, які здійснюють у встановленому законодавством порядку захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових

осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. І у суддів адміністративних судів при здійсненні адміністративного судочинства виникає відповідальність за виконання Конституції, КАС та міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Відповідно до ч. 1 ст. 12 КАС особи, які беруть участь у справі, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки, не можуть бути обмежені у праві на отримання в адміністративному суді як усної, так і письмової інформації щодо результатів розгляду справи. Ніхто не може бути обмежений у праві на отримання в адміністративному суді інформації про дату, час і місце розгляду своєї справи та ухвалені в ній судові рішення.

Таким чином, особи, які беруть участь у справі, мають право вимагати в суді усної або письмової інформації про результати розгляду відповідної адміністративної справи. Таким правом наділені також особи, які не брали участі у справі, якщо вони вважають, що суд вирішив питання про їх права, свободи чи обов'язки. В той же час для реалізації цього права встановлена умова — такі особи повинні довести наявність обґрунтованого інтересу до результатів розгляду конкретної адміністративної справи. При цьому вказаний інтерес має базуватися на наявності тісного зв'язку з відповідними правовідносинами та порушеними в результаті їх реалізації правами. Під результатами розгляду розуміються кінцеві судові рішення у справі.

Згідно з ч. 2 ст. 12 КАС кожен має право знайомитися в установленому законодавством порядку із судовими рішеннями у будь-якій розглянутій у відкритому судовому засіданні справі, які набрали законної сили. Це право може бути обмежено відповідно до закону в інтересах нерозголошення конфіденційної інформації про особу, державної чи іншої таємниці, що охороняється законом.

Ознайомлення із судовими рішеннями у будь-якій розглянутій у відкритому судовому засіданні справі регулюється Законом України від 22 лютого 2005 р. «Про доступ до судових рішень», із змісту якого, зокрема, впливає, що кожен має право на доступ до судових рішень у встановленому порядку. Це право забезпечується офіційним оприлюдненням судових рішень на офіційному веб-порталі судової влади України. Крім того, судові рішення можуть опубліковуватися в друкованих виданнях, поширюватися в електронній формі з дотриманням встановлених вимог.

Для доступу до судових рішень судів загальної юрисдикції Державна судова адміністрація України забезпечує ведення Єдиного державного реєстру судових рішень. Судові рішення, внесені до Реєстру, є відкритими для безоплатного цілодобового доступу на офіційному веб-порталі судової влади України.

У текстах судових рішень, що відкриті для загального доступу через оприлюднення на офіційному веб-порталі судової влади або офіційне

опублікування, не можуть бути розголошені відомості, що дають можливість ідентифікувати фізичну особу. Такі відомості замінюються літерними або цифровими позначеннями (до таких відомостей належать: імена (ім'я, по батькові, прізвище) фізичних осіб; адреси місця проживання або перебування фізичних осіб, номери телефонів чи інших засобів зв'язку, адреси електронної пошти, ідентифікаційні номери (коди); реєстраційні номери транспортних засобів; інша інформація, що дає можливість ідентифікувати фізичну особу.

У той же час до відомостей, які не можуть бути розголошені, не належать: прізвища та ініціали суддів, які ухвалили судові рішення; імена посадових чи службових осіб, які, виконуючи свої повноваження, беруть участь в адміністративній справі.

Крім того, у текстах судових рішень, відкритих для загального доступу відповідно до Закону «Про доступ до судових рішень», не можуть бути розголошені відомості, для забезпечення нерозголошення яких було прийнято рішення про розгляд справи в закритому судовому засіданні.

Згідно з ч. 3 ст. 12 КАС розгляд справ в адміністративних судах проводиться відкрито. Суд ухвалою може оголосити судові засідання або його частину закритими з метою нерозголошення державної чи іншої таємниці, що охороняється законом, захисту особистого та сімейного життя людини, в інтересах малолітньої чи неповнолітньої особи, а також в інших випадках, установлених законом. В той же час відповідно до ч. 5 ст. 12 КАС якщо під час закритого судового засідання буде встановлено, що інформація з обмеженим доступом є суспільно значущою або доступ до інформації обмежено з порушенням закону, суд постановляє ухвалу про її дослідження у відкритому судовому засіданні.

Відкритість судового процесу дає можливість особам, які не є такими, що беруть участь у справі, право бути присутніми у судових засіданнях. Відкритий доступ до судових засідань сприяє укріпленню довіри до адміністративних судів. В той же час відкритим може бути лише усний судовий розгляд адміністративної справи. Усний судовий розгляд відбувається у судовому засіданні з викликом чи повідомленням осіб, які беруть участь у справі, та інших учасників адміністративного процесу. Усність судового розгляду полягає у безпосередньому заслуховуванні осіб, які беруть участь у справі, свідків, експертів. Натомість як у письмовому провадженні суд вирішує справу без проведення судового засідання на підставі наявних у справі матеріалів.

Обмеження відкритості у судочинстві можуть бути встановлені лише відповідно до закону з метою нерозголошення будь-якої таємниці, що охороняє закон. Для дослідження обставин, що становлять таку таємницю, може бути проведено закриті судові засідання. Питання про розгляд справи у закритому судовому засіданні вирішує суд за своєю ініціативою або за клопотанням осіб, які беруть участь у справі.

Зокрема, нерозголошення державної таємниці при здійсненні адміністративного судочинства вимагає проведення закритого судового

засідання. Стаття 1 Закону України від 21 січня 1994 р. «Про державну таємницю» у редакції Закону від 21 вересня 1999 р. закріплює, що державна таємниця — це вид таємної інформації, що охоплює відомості у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку, розголошення яких може завдати шкоди національній безпеці України та які визнані у порядку, встановленому цим Законом, державною таємницею і підлягають охороні державою. Крім того, якщо при розгляді в адміністративному судочинстві виникає необхідність закритого засідання, існують вимоги до наявності у складу суду, який розглядає таку справу, форми допуску, що відповідає грифу секретності досліджуваної інформації.

Інші випадки провадження адміністративного судочинства в закритому судовому засіданні стосуються додержання таємниці усиновлення (статті 226, 228 Сімейного кодексу України), комерційної таємниці (ст. 505 Цивільного кодексу України, ст. 36 Господарського кодексу України), таємниці кореспонденції (ст. 31 Конституції, статті 94, 306 Цивільного кодексу України) та ін.

Можливість учасників адміністративного процесу та інших осіб, які присутні у відкритому судовому засіданні, фіксувати перебіг судового засідання, а також фіксувати судом хід судового засідання технічними засобами є гарантією гласності та відкритості судового розгляду. Учасники адміністративного процесу та інші особи, які присутні на відкритому судовому засіданні, мають право використовувати портативні аудіотехнічні пристрої без спеціального дозволу суду.

Здійснення в залі судового засідання фото- і кінозйомки, відео-, звукозапису із застосуванням стаціонарної апаратури, а також транслявання судового засідання по радіо і телебаченню допускається на підставі ухвали суду за наявності згоди на це осіб, які беруть участь у справі, крім тих, які є суб'єктами владних повноважень. Відмова у наданні дозволу на фото- і кінозйомку, відеозапис, а також звукозапис (із застосуванням стаціонарної апаратури), транслявання судового засідання по радіо і телебаченню можлива, якщо це в конкретних умовах кожної окремої справи перешкоджатиме нормальному проведенню судового засідання (тобто повно, об'єктивно, всебічно розглянути усі обставини справи), а також якщо проти цього заперечує принаймні одна особа, яка бере участь у справі і не є суб'єктом владних повноважень.

Принцип забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення адміністративного суду. Принцип забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення адміністративного суду реалізується у гл. 1 «Апеляційне провадження» та гл. 2 «Касаційне провадження» розділу IV «Перегляд судових рішень», якими врегульовано процесуальний порядок апеляційного і касаційного оскарження і перегляду постанов і ухвал адміністративного суду.

Держава забезпечує усім особам, які беруть участь у справі, та особам, які не брали участі у процесі розгляду справи, у випадку вирі-

шення судом питання про їхні права та обов'язки право на апеляційне та касаційне оскарження рішень адміністративного суду. Зазначене право обмежене певними часовими рамками, а саме: заява про апеляційне оскарження має бути подана протягом десяти днів з дня її проголошення, а у разі проголошення в судовому засіданні лише вступної та резолютивної частин постанови — з дня складення її в повному обсязі. Апеляційна скарга подається протягом двадцяти днів після подання заяви про апеляційне оскарження. Касаційна скарга може бути подана протягом одного місяця після набрання рішенням суду законної сили, а в разі проголошення в судовому засіданні лише вступної та резолютивної частин постанови — з дня її складення в повному обсязі. В той же час з метою унеможливлення порушення прав осіб, які в силу об'єктивних причин не знали про існування рішення, в якому порушене питання про їхні права та обов'язки, КАС передбачив право адміністративного суду поновити строк на апеляційне чи касаційне оскарження незалежно від тривалості пропущеного строку.

Обов'язковість судових рішень. Судові рішення, ухвалені іменем України, є обов'язковими для виконання на всій території України (ч. 5 ст. 124 і ч. 3 ст. 129 Конституції). Мається на увазі, що з моменту проголошення судового рішення воно є обов'язковим. Однак статусу загальнообов'язковості, тобто обов'язковості не тільки для суду та осіб, що брали участь у справі, а й для усіх підприємств, установ, організацій, їх посадових/службових осіб, фізичних та юридичних осіб, воно набуває з моменту набрання ним законної сили. У визначених ст. 252 КАС випадках постанови суду належить виконувати негайно, не чекаючи набрання ними законної сили.

В той же час це не позбавляє осіб, права, свободи або інтереси яких порушені, у випадку, якщо їх спір не вирішувався в судовому порядку, звернутися за їх захистом до суду. Якщо спір між тими ж сторонами, про той самий предмет та з тих самих підстав вже розглядався в судовому порядку, це зумовлює відмову суду щодо повторного розгляду даного питання.

Принцип обов'язковості судових рішень повною мірою стосується і судів, але в іншому значенні. Так, обставини, встановлені судовим рішенням в адміністративній справі, що набрало законної сили, не доказуються при розгляді інших справ, у яких беруть участь ті самі особи або особа, щодо якої встановлено ці обставини. Вирок суду в кримінальній справі або постанова суду у справі про адміністративний проступок, які набрали законної сили, є обов'язковими для адміністративного суду, що розглядає справу про правові наслідки дій чи бездіяльності особи, щодо якої ухвалений вирок або постанова суду, лише в питаннях, чи мало місце діяння та чи вчинене воно цією особою (частини 1, 4 ст. 72 КАС). Крім того, за загальним правилом судові рішення суду вищої інстанції в одній і тій самій справі є обов'язковим для суду нижчої інстанції у разі направлення справи на новий розгляд.

Отже, принцип обов'язковості судових рішень відіграє важливу роль в дотриманні прав та свобод учасників адміністративного судочинства.

Зв'язок адміністративного судочинства з іншими галузями права

Визначення співвідношення адміністративного судочинства з іншими суміжними галузями права дає можливість більш глибоко визначити його завдання, особливості предмета та методу правового регулювання, подальші шляхи вдосконалення.

Найбільшою мірою адміністративне судочинство пов'язане з базовим правом, юридичною основою усіх інших галузей права — конституційним правом. Норми конституційного права закріплені в Конституції, згідно з ч. 2 ст. 8 якої Конституція України має найвищу юридичну силу, закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. В нормах адміністративного судочинства розвиваються та деталізуються положення Конституції України, наприклад її ч. 2 ст. 19, ст. 129 тощо. Крім того, варто зазначити, що адміністративні суди є державними органами, а правосуддя в адміністративних справах — різновидом діяльності держави. Тому зовсім не є випадковим, що більшість принципів організації та діяльності судів, зокрема й адміністративних судів, закріплені в Конституції України.

Адміністративне судочинство перебуває у взаємодії з адміністративним правом, оскільки адміністративне судочинство є формою, правовою процедурою застосування норм адміністративного права, які регулюють, зокрема, управлінську діяльність державних органів та їх посадових/службових осіб, визначає структуру та компетенцію зазначених органів тощо.

Адміністративне судочинство нерозривно пов'язане з міжнародним правом. Даний зв'язок полягає у наявності загальних норм, що містяться чи прямо впливають з міжнародних конвенцій, угод тощо.

Тісний зв'язок має місце між адміністративним судочинством, цивільним процесуальним правом, господарським процесуальним правом, кримінально-процесуальним правом. Спільними рисами є те, що головним суб'єктом процесуальної діяльності є суд, спільними є більшість принципів, які мають міжгалузевий характер. Крім того, схожими є й такі положення даних галузей права, як загальний порядок судового розгляду справ судами першої, апеляційної, касаційної інстанцій, порядок дослідження та оцінки доказів з метою з'ясування всіх обставин справи, форма вирішення процесуальних питань шляхом постановлення ухвал тощо.

Глава 2. Компетенція адміністративних судів. Підсудність адміністративних справ

Компетенція у сфері державного управління — це закріплена в законодавстві сукупність повноважень, прав та обов'язків державного органу, установи або посадової особи, які вони зобов'язані використовувати для виконання своїх функціональних завдань, що полягають у здійсненні управлінського, тобто організуючого впливу на ті сфери і галузі суспільного життя, які вимагають певного втручання держави.

Проблеми чіткого законодавчого визначення компетенції адміністративних судів, на нашу думку, є наслідком відсутності уваги наукової думки протягом тривалого часу до публічно-правових відносин загалом та проблем верховенства права та захисту прав і основних свобод людини зокрема. Для прикладу можна навести певні протиріччя між правилами п. 3 ч. 2 ст. 17 та п. 2 ч. 1 ст. 18 КАС в питанні компетенції адміністративних судів у справах щодо притягнення до адміністративної відповідальності.

Частина 2 ст. 124 Конституції визначає, що юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. У спеціальних процесуальних законах (Законі «Про Конституційний Суд України», Цивільному процесуальному кодексі України, Господарському процесуальному кодексі України, Кримінально-процесуальному кодексі України та Кодексі адміністративного судочинства України) законодавцем визначені ознаки, за якими відмінні між собою справи віднесені до адміністративного, цивільного, господарського, кримінального судочинства та юрисдикції Конституційного Суду України. Ці ознаки є вирішальними для визначення порядку захисту порушених прав осіб та порядку реалізації судочинства судом.

Оскільки обов'язок визначитись, чи належить позовну заяву розглядати в порядку адміністративного судочинства, закон (п. 4 ч. 1 ст. 107 КАС) покладає безпосередньо на суддю, вищезгадані проблеми є і суто практичними. Зокрема, системний аналіз норм КАС дає підстави вважати, що визначальними для формування висновку про те, що заявлений позов є адміністративним, є:

- частини 1, 2 ст. 2, п. 1 ч. 1 ст. 3 КАС — завдання та предмет адміністративного судочинства; визначення поняття «адміністративна справа»;
- ст. 17 КАС — перелік категорій спорів, віднесених до компетенції адміністративних судів та виключення з такої компетенції.

Саме ці норми КАС Куйбіда Р.О., Шишкін В.І. та ін.¹ справедливо кваліфікують як три способи нормативного визначення компетенції адміністративних судів:

- загальне визначення — через поняття адміністративної справи (п. 1 ст. 3 КАС);
- визначення через перелік категорій справ, що належать до предмета адміністративної юрисдикції (ч. 1 ст. 17 КАС);

¹ Основи адміністративного судочинства та адміністративного права. Навч. посібник/За загальною редакцією Куйбіди Р.О., Шишкіна В.І. — К.: Старий світ, 2006. — С. 86—90.

— визначення через перелік категорій справ публічно-правового характеру, що не належать до предмета адміністративної юрисдикції (ч. 2 ст. 17 КАС).

Деякі аспекти застосування цих та інших норм КАС, на нашу думку, потребують коментарів.

Відповідно до ч. 1 ст. 2 КАС завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Публічно-правові відносини виникають у сфері реалізації (здійснення) публічної влади. Слід мати на увазі, що відповідно до ч. 1 ст. 6 Конституції державна влада здійснюється на засадах поділу її на законодавчу, виконавчу та судову. В той же час державна влада має єдине джерело — волю народу, а отже, державна влада, здатність держави формувати загальнообов'язкові приписи поведінки є поняттям цілісним. Таким чином, поділяється не сама влада, а функції державної влади поділені між визначеними Конституцією України органами.

Влада законодавча та судова у своєму «чистому», процедурному вигляді за своїм характером не є управлінською, а отже, не підпадає під судовий контроль у формі адміністративного судочинства.

Відповідно до ч. 2 ст. 2 КАС до адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження.

Деяку складність в судовій практиці становить поняття «суб'єкт владних повноважень». Наведене в п. 7 ч. 1 ст. 3 КАС поняття має кілька складових та бланкетний характер. Серед іншого, слід мати на увазі, що статус органу як носія владних повноважень в кожному випадку слід перевіряти за статутом, положенням чи іншим джерелом підтвердження такого статусу. Делегування владних повноважень можливе і суб'єкту, який за своїм статусом взагалі не є суб'єктом владних повноважень.

Таким чином, компетенція адміністративних судів поширюється на спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії, дій чи бездіяльності, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження (конституційна юрисдикція, юрисдикція судів в кримінально-правових відносинах, адміністративних правопорушеннях та ін.).

Стаття 17 КАС за своїм категоричним характером та структурною будовою відрізняється від узагальнено-теоретичних частин 1 та 2 ст. 2, пунктів 1 та 7 ч. 1 ст. 3 КАС і потребує деяких коментарів.

Застосовуючи поняття «рішення суб'єкта владних повноважень», «нормативно-правовий акт», «правовий акт індивідуальної дії», законодавець не дав їх визначень безпосередньо в КАС (ст. 3).

На нашу думку, під рішенням суб'єкта владних повноважень розуміється далеко не кожен документ, який приймається таким суб'єктом. В порядку КАС може бути оскаржене лише таке рішення, яке породжує безпосередньо права та/чи обов'язки для позивача.

Чинне законодавство не містить визначення понять «нормативно-правовий акт» та «правовий акт». Однак на теоретичному рівні можна дати такі визначення зазначеним поняттям.

Акт державного чи іншого органу — це юридична форма рішень цих органів, тобто офіційний письмовий документ, який породжує певні правові наслідки, спрямований на регулювання тих чи інших суспільних відносин і має обов'язковий характер для суб'єктів цих відносин. Залежно від компетенції органу, який прийняв такий документ, і характеру та обсягу відносин, що врегульовано ним, акти поділяються на нормативні і такі, що не мають нормативного характеру, тобто індивідуальні. Нормативний акт — це прийнятий уповноваженим державним чи іншим органом у межах його компетенції офіційний письмовий документ, який встановлює, змінює чи скасовує норми права, носить загальний чи локальний характер та застосовується неодноразово. Що ж до актів ненормативного характеру (індивідуальних актів), то вони породжують права і обов'язки тільки у того суб'єкта (чи визначеного ними певного кола суб'єктів), якому вони адресовані.

Зважаючи на зазначене, не може бути предметом оскарження такий акт органу державної влади, який не породжує ніяких правових наслідків, тобто — не створює прав та обов'язків для громадян та юридичних осіб.

Порядок та форма реалізації прав громадян визначаються спеціальними законами, які є нормами матеріального права в адміністративному судочинстві. Спеціальні закони визначають не тільки порядок реалізації громадянами закріплених Конституцією своїх прав, а й визначають норму поведінки суб'єктів владних повноважень, порушення якої може призвести до порушення прав громадян та бути предметом судового розгляду.

Важливо звернути увагу, що в цій категорії справ справи щодо оскарження нормативних актів виділені законодавцем, як справи, які потребують окремого регулювання. Так, ст. 171 КАС визначає межі оскарження нормативно-правових актів. Оскаржуваними нормативно-правовими актами у зв'язку з їх невідповідністю законам в межах адміністративної юрисдикції є лише такі акти органів державної влади:

- постанови Верховної Ради України;
- укази та розпорядження Президента України;
- постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України;
- постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Оскаржуваними актами органів державної влади у зв'язку з незаконністю та невідповідністю їх правовим актам вищої юридичної сили є такі акти:

- нормативно-правові акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;

- нормативно-правові акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим;
- нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій;
- нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень.

Адміністративний суд при розгляді справ щодо оскарження нормативно-правових актів не вирішує питання щодо їх конституційності. Адже ці питання віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України. Разом з тим компетенція Конституційного Суду України не передбачає підпорядкування адміністративного судочинства конституційному. Тому Конституційний Суд України в рішенні від 7 травня 2002 р. № 8-рп/2002 роз'яснив, що вирішення Конституційним Судом України питань щодо конституційності актів Президента України не виключає можливості оскарження до судів загальної юрисдикції актів Президента України індивідуального характеру з питань призначення на посади чи звільнення з посад стосовно їх законності.

Важливо звернути увагу, що ст. 171 КАС передбачає оскарження актів нормативного характеру. Частина 3 зазначеної статті визначає, що право оскаржити нормативно-правовий акт мають лише особи, щодо яких його застосовано, а також особи, які є суб'єктом правовідносин, у яких буде застосовано цей акт, таким чином оскаржуваний нормативний акт має безпосередньо торкатися прав та обов'язків особи заявника.

При застосуванні п. 2 ч. 1 ст. 17 КАС слід мати на увазі, що поняття «публічна служба» не збігається і є більш широким порівняно з визначенням «державна служба», даним в ст. 1 Закону України «Про державну службу». Однак публічна служба як діяльність має відбуватись на офіційних, законних підставах.

Малодослідженим залишається поняття «адміністративний договір». Відповідно до п. 14 ч. 1 ст. 3 КАС адміністративний договір — це дво- або багатостороння угода, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди. Незважаючи на наявність елементів угоди, адміністративний договір за своєю суттю є правовим актом управління і залежно від змісту може мати нормативний характер, що треба враховувати в питанні визначення компетенції суду в спорах, що стосуються адміністративних договорів.

Компетенція у сфері державного управління — це закріплена в законодавстві сукупність повноважень, прав та обов'язків державного органу, установи або посадової особи, які вони зобов'язані використовувати для виконання своїх функціональних завдань, що полягають у здійсненні управлінського, тобто організуючого впливу на ті сфери і галузі суспільного життя, які вимагають певного втручання держави.

Поняття «делеговані повноваження» визначені в Указі Президента України від 22 липня 1998 р. № 810 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні». Так, в Указі зазначено, що делеговані функції, повноваження — це функції, повноваження

(права і обов'язки), що їх набуває певний суб'єкт (орган чи посадова особа) шляхом передачі йому для виконання від іншого суб'єкта за власним рішенням останнього або на підставі норми закону. «Делегування» означає, як правило, передачу функцій, повноважень на певний час із збереженням у делегуючого суб'єкта права повернутися до власного виконання. Водночас делегуючий суб'єкт набуває право контролю за станом і наслідками виконання делегованих функцій, повноважень.

При вирішенні питання компетенції адміністративного суду в справах за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом (п. 4 ч. 1 ст. 17 КАС), слід керуватись таким.

Право на звернення до суду суб'єкта владних повноважень, крім прямої вказівки в нормативному акті, має впливати з функцій та завдань цього суб'єкта владних повноважень. Дотримання цього принципу, на нашу думку, є обов'язковим, зважаючи на:

- необхідність обмежити вплив на суспільні відносини того чи іншого суб'єкта владних повноважень поза спеціальних завдань цього суб'єкта владних повноважень;

- усунення можливості звернення до суду з одного питання різних суб'єктів владних повноважень, що, в свою чергу, призвело б до зловживання посадових осіб правом на звернення до суду.

Важливою особливістю виборчих справ, яка вимагає окремого регулювання процесуальним законом, є чітко визначена строковість можливих спірних правовідносин. Відповідно до виборчого законодавства передбачено обмежені строками етапи виборчого процесу. Саме тому строки подачі позову щодо виборчого процесу та строки розгляду судами таких справ досить короткі. Але, крім цього, строковість виборчого процесу обмежує також у часі самі можливі спірні правовідносини. Тому після закінчення виборчого процесу звернення з позовом особи саме як суб'єкта виборчого права та у зв'язку з порушенням виборчого права нам видається неможливим.

Як і справи з приводу оскарження нормативних актів, справи щодо виборчого процесу мають на рівні норм КАС окреме регулювання, що пов'язано з підвищеним суспільним інтересом, обмеженістю правовідносин у часі та їх суб'єктного складу.

Вибірчі правовідносини і правовідносини з приводу референдуму передбачають спеціальний суб'єктний склад. Так, спеціальні виборчі закони передбачають, що виборчий процес здійснюється виключно між суб'єктами, прямо визначеними законами. Саме таким переліком спеціальних суб'єктів процесуальний закон обмежує можливих учасників судових адміністративних справ, пов'язаних з виборчим процесом та процесом з приводу референдуму.

Коротко підсумовуючи вищенаведене, можна запропонувати такі основні критерії визначення компетенції адміністративного суду у спорах:

- 1) наявність публічного характеру правовідносин;
- 2) хоча б однією стороною правовідносин є суб'єкт владних повноважень у зв'язку з виконанням владних управлінських функцій;

3) між сторонами виник спір, компетенція адміністративних судів на який поширена дією ст. 17 КАС і такий спір не віднесений до компетенції інших органів.

Підсудність адміністративних справ

Підсудністю називається розмежування компетенції стосовно розгляду справ між судами однієї ланки (структури).

Загальні правила визначення підсудності регулюються статтями 18—22 КАС. Зокрема, зазначеними статтями визначено три види підсудності:

- 1) предметна;
- 2) територіальна;
- 3) інстанційна.

Разом з тим зі змісту норм КАС можна виділити ще один вид підсудності: за ухвалою суду.

Правила *предметної підсудності* визначені статтями 18, 172, 173, 174, 182 КАС. Предметна підсудність передбачає собою право суду певної інстанції розглядати справу як суд першої інстанції. Діюча редакція Кодексу надає право суду першої інстанції місцевим загальним, окружним адміністративним судам та Вищому адміністративному суду України.

Зокрема, згаданими статтями передбачено, що *місцевим загальним судам* як адміністративним судам підсудні:

- адміністративні справи, у яких однією зі сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, посадова чи службова особа органу місцевого самоврядування, крім тих, які підсудні окружним адміністративним судам;

- усі адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності;

- справи з приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій, за винятком рішень, дій чи бездіяльності, що визначені частинами 3, 4 ст. 172;

- справи щодо уточнення списку виборців (ст. 173);

- справи щодо оскарження дій чи бездіяльності засобів масової інформації, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації, що порушують законодавство про вибори та референдум (ст. 174);

- справи про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (ст. 182).

Окружним адміністративним судам підсудні адміністративні справи, у яких однією зі сторін є орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, їх посадова чи службова особа, крім справ з приводу їхніх рішень, дій чи бездіяльності у справах про адміністративні проступки. До окружного адміністративного суду оскаржуються також рішення, дії чи бездіяльність виборчої комісії Автономної Республіки Крим, обласної виборчої комісії, Київської чи Севастопольської виборчих комісій щодо підготовки та прове-

дення місцевих виборів; територіальної (окружної) виборчої комісії щодо підготовки та проведення виборів Київського чи Севастопольського міського голови; територіальних (окружних) виборчих комісій щодо підготовки та проведення виборів Президента України, народних депутатів України; обласних комісій з референдуму і комісії Автономної Республіки Крим з всеукраїнського референдуму, а також членів зазначених комісій.

Справи щодо оскарження дій або бездіяльності посадових чи службових осіб місцевих органів виконавчої влади розглядаються і вирішуються місцевим загальним судом як адміністративним судом або окружним адміністративним судом за вибором позивача. Окрім того, ст. 18 КАС передбачено, що у разі невизначеності цим Кодексом предметної підсудності конкретної адміністративної справи така справа розглядається місцевим адміністративним судом за вибором позивача. Таким чином, можна говорити про те, що в межах предметної підсудності існує такий підвид підсудності, як альтернативна предметна підсудність.

Вищому адміністративному суду України як суду першої і останньої інстанції підсудні справи:

- щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму;

- щодо скасування реєстрації кандидата на пост Президента України.

Загальні правила **територіальної підсудності** визначені ст. 19 КАС. Зокрема, цією статтею передбачено, що адміністративні справи вирішуються адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача.

Адміністративні справи з приводу оскарження правових актів індивідуальної дії, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які стосуються інтересів конкретної особи, вирішуються адміністративними судами за місцем проживання (перебування, знаходження) позивача.

Відповідно до статей 19, 172, 175, 180 КАС виключно окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ, вирішуються такі адміністративні справи:

- з приводу оскарження нормативно-правових актів Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, Національного банку України чи іншого суб'єкта владних повноважень, повноваження якого поширюються на всю територію України;

- адміністративні справи, відповідачем у яких є закордонне дипломатичне чи консульське представництво України, їхня посадова чи службова особа;

- адміністративні справи про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії, про заборону (примусовий розпуск, ліквідацію) політичної партії;

- справи щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності Центральної виборчої комісії, члена цієї комісії, крім справ щодо рішень, дій або бездіяльності Центральної виборчої комісії щодо встановлення нею результатів виборів чи всеукраїнського референдуму (ст. 172);

Підсудність адміністративних справ				
Предметна			Територіальна	
Справи, підсудні місцевим загальним судам	Справи, підсудні окружним адміністративним судам	Справи, підсудні ВАСУ	За місцем знаходження позивача	За місцем знаходження відповідача
<p>1) адміністративні справи, у яких однією зі сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, посадова чи службова особа органу місцевого самоврядування, крім тих, які підсудні окружним адміністративним судам (ст. 18 КАС);</p> <p>2) усі адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності (ст. 18 КАС);</p> <p>3) справи з приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій, за винятком рішень, дій чи бездіяльності, що визначені частинами 3, 4 ст. 172 КАС;</p> <p>4) справи щодо уточнення списку виборців (ст. 173);</p> <p>5) справи щодо оскарження дій чи бездіяльності засобів масової інформації, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації, що порушують законодавство про вибори та референдум (ст. 174);</p> <p>6) справи про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (ст. 182)</p>	<p>1) справи, у яких однією зі сторін є орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, їх посадова чи службова особа, крім справ з приводу їхніх рішень, дій чи бездіяльності у справах про адміністративні проступки (ст. 18 КАС);</p> <p>2) справи щодо оскарження дій або бездіяльності посадових чи службових осіб місцевих органів виконавчої влади (або місцевим загальним судом за вибором позивача);</p> <p>3) рішення, дії чи бездіяльність виборчої комісії Автономної Республіки Крим, обласної виборчої комісії, Київської чи Севастопольської виборчих комісій щодо підготовки та проведення місцевих виборів; територіальної (окружної) виборчої комісії щодо підготовки та проведення виборів Київського чи Севастопольського міського голови; територіальних (окружних) виборчих комісій щодо підготовки та проведення виборів Президента України, народних депутатів України; обласних комісій з референдуму і комісії Автономної Республіки Крим з всеукраїнського референдуму, а також членів зазначених комісій (ст. 172 КАС)</p>	<p>1) справи щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму;</p> <p>2) справи щодо скасування реєстрації кандидата на пост Президента України (ст. 18 КАС)</p>	<p>Всі адміністративні справи, окрім тих, щодо яких прямо передбачена інша територіальна підсудність (ст. 19 КАС)</p>	<p>Адміністративні справи з приводу оскарження правових актів індивідуальної дії, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які стосуються інтересів конкретної особи (ст. 19 КАС)</p>

Підсудність адміністративних справ					
Територіальна	Інстанційна				За ухвалою суду
Справи, підсудні окружному адміністративному суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ	Як суди першої інстанції розглядають справи	Як суди апеляційної інстанції переглядають справи	Як суди касаційної інстанції переглядають справи	За винятковими обставинами переглядає справи	
<p>1) з приводу оскарження нормативно-правових актів Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, Національного банку України чи іншого суб'єкта владних повноважень, повноваження якого поширюються на всю територію України (ст. 19 КАС);</p> <p>2) адміністративні справи, відповідачем у яких є закордонне дипломатичне чи консульське представництво України, їхня посадова чи службова особа (ст. 19 КАС);</p> <p>3) адміністративні справи про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії, про заборону (примусовий розпуск, ліквідацію) політичної партії (ст. 19 КАС);</p> <p>4) справи щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності Центральної виборчої комісії, члена цієї комісії, окрім справ щодо рішень, дій або бездіяльності Центральної виборчої комісії щодо встановлення нею результатів виборів чи всеукраїнського референдуму (ст. 172 КАС);</p> <p>5) справи щодо оскарження дій чи бездіяльності кандидата на пост Президента України, ініціативних груп всеукраїнського референдуму, інших суб'єктів ініціювання всеукраїнського референдуму, що порушують законодавство про вибори чи референдум (ст. 175 КАС);</p> <p>6) справи про дострокове припинення повноважень народного депутата України у разі невиконання ним вимог щодо несумісності (ст. 180 КАС)</p>	<p>1) місцеві адміністративні суди (місцеві загальні суди як адміністративні суди та окружні адміністративні суди);</p> <p>2) Вищий адміністративний суд України у випадках, встановлених КАС (ст. 20 КАС)</p>	<p>1) апеляційні адміністративні суди (ст. 20 КАС);</p> <p>2) ВАСУ щодо судових рішень окружного адміністративного суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ, у справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності Центральної виборчої комісії, члена цієї комісії, окрім справ щодо рішень, дій або бездіяльності Центральної виборчої комісії щодо встановлення нею результатів виборів чи всеукраїнського референдуму (ст. 177 КАС)</p>	<p>Вищий адміністративний суд України (ст. 20 КАС)</p>	<p>Верховний Суд України (ст. 20 КАС)</p>	<p>Суд своєю ухвалою передає адміністративну справу на розгляд іншого адміністративного суду, якщо:</p> <p>1) задоволено клопотання відповідача, місце проживання (перебування) якого раніше не було відоме, про передачу справи за місцем його проживання (перебування);</p> <p>2) після відкриття провадження у справі виявилось, що провадження у справі відкрито без дотримання правил предметної підсудності;</p> <p>3) після відкриття провадження у справі та до початку судового розгляду виявилось, що провадження у справі відкрито без дотримання правил територіальної підсудності;</p> <p>4) після задоволення відводів (самовідводів) чи в інших випадках неможливо утворити новий склад суду для розгляду справи;</p> <p>5) ліквідовано адміністративний суд, який розглядав справу (ст. 22 КАС)</p>

— справи щодо оскарження дій чи бездіяльності кандидата на пост Президента України, ініціативних груп всеукраїнського референдуму, інших суб'єктів ініціювання всеукраїнського референдуму, що порушують законодавство про вибори чи референдум (ст. 175);

— справи про дострокове припинення повноважень народного депутата України у разі невиконання ним вимог щодо несумісності (ст. 180).

Статтею 19 КАС також передбачено, що у разі невизначеності цим Кодексом територіальної підсудності конкретної адміністративної справи така справа розглядається місцевим адміністративним судом за вибором позивача. Таким чином, можна говорити про те, що в межах територіальної підсудності існує такий підвид підсудності, як альтернативна територіальна підсудність.

Загальні правила *інстанційної підсудності* визначені ст. 20 КАС. Зокрема, цією статтею передбачено, що місцеві адміністративні суди (місцеві загальні суди як адміністративні суди та окружні адміністративні суди), а також Вищий адміністративний суд України у випадках, встановлених цим Кодексом, вирішують адміністративні справи як суди першої інстанції.

Апеляційні адміністративні суди переглядають судові рішення місцевих адміністративних судів (місцевих загальних судів як адміністративних судів та окружних адміністративних судів), які знаходяться у межах їхньої територіальної юрисдикції, в апеляційному порядку як суди апеляційної інстанції.

Вищий адміністративний суд України переглядає судові рішення місцевих та апеляційних адміністративних судів у касаційному порядку як суд касаційної інстанції. Стаття 211 КАС визначає право оскаржити в касаційному порядку судові рішення суду першої інстанції після їх перегляду в апеляційному порядку, а також судові рішення суду апеляційної інстанції повністю або частково.

Однак відповідно до ч. 6 ст. 177 КАС Вищий адміністративний суд України переглядає в апеляційному порядку як суд апеляційної інстанції судові рішення окружного адміністративного суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ у справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності Центральної виборчої комісії, члена цієї комісії, крім справ щодо рішень, дій або бездіяльності Центральної виборчої комісії щодо встановлення нею результатів виборів чи всеукраїнського референдуму.

В апеляційному та касаційному порядку можуть бути оскаржені не тільки рішення суді у справі а й ухвали судів, якщо вони перешкоджають провадженню у справі. Такі ухвали у касаційному порядку переглядаються після їх апеляційного перегляду.

Верховний Суд України переглядає за винятковими обставинами судові рішення в адміністративних справах після їх перегляду в касаційному порядку, а також судові рішення суду касаційної інстанції. Провадження за винятковими обставинами відповідно до ст. 235 КАС є різновидом касаційного провадження.

Статтею 21 КАС передбачено залежність об'єднання позовних вимог від правил підсудності. Так, цією статтею зокрема передбачено, що по-

зивач може заявити кілька вимог в одній позовній заяві, тільки якщо вони пов'язані між собою і підсудні одному адміністративному суду. Вимоги ж про відшкодування шкоди, заподіяної протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень або іншим порушенням прав, свобод та інтересів суб'єктів публічно-правових відносин, розглядаються адміністративним судом, тільки якщо вони заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити публічно-правовий спір. Інакше вимоги про відшкодування шкоди вирішуються судами в порядку цивільного або господарського судочинства. Не допускається об'єднання в одне провадження кількох вимог, які належить розглядати в порядку різного судочинства, якщо інше не встановлено законом.

Підсудність за ухвалою суду передбачена ст. 22 КАС. Так, з зазначеної статті випливає, що суд своєю ухвалою передає адміністративну справу на розгляд іншого адміністративного суду, якщо:

- задоволено клопотання відповідача, місце проживання (перебування) якого раніше не було відоме, про передачу справи за місцем його проживання (перебування);
- після відкриття провадження у справі виявилось, що провадження у справі відкрито без дотримання правил предметної підсудності;
- після відкриття провадження у справі та до початку судового розгляду виявилось, що провадження у справі відкрито без дотримання правил територіальної підсудності;
- після задоволення відводів (самовідводів) чи в інших випадках неможливо утворити новий склад суду для розгляду справи;
- ліквідовано адміністративний суд, який розглядав справу.

Глава 3. Основні інститути адміністративного судочинства. Докази і доказування

До найбільш основних інститутів адміністративного судочинства належать положення щодо поняття адміністративного суду, підсудності адміністративних справ, адміністративного позову, складу учасників адміністративного судочинства та їхніх процесуальних прав, складу суду при здійсненні адміністративного судочинства, доказів та доказування, заходів попереднього судового захисту, усного та письмового провадження, мови адміністративного судочинства та правової допомоги в адміністративних справах.

Адміністративний суд

Судова система України є сукупністю усіх судів, яка побудована відповідно до їх компетенції, завдань та цілей і ґрунтується на конституційних засадах правосуддя. Судочинство здійснюється відповідно до ст. 124 Конституції та ст. 3 Закону «Про судоустрій України» Конституційним

Судом України та судами загальної юрисдикції, які, у свою чергу, будуються за принципами територіальності та спеціалізації.

Спеціалізовані суди створюються з врахуванням компетенції, специфіки розгляду і вирішення окремих категорій справ. До них належать господарські і адміністративні суди.

Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 3 КАС адміністративним судом є суд загальної юрисдикції, до компетенції якого цим Кодексом віднесено розгляд і вирішення адміністративних справ.

Законом «Про судоустрій України» передбачено утворення протягом 2002—2005 рр. системи спеціалізованих адміністративних судів для вирішення справ, що пов'язані з правовідносинами у сфері державного управління та місцевого самоврядування.

Систему адміністративних судів відповідно до Закону становлять:

- місцеві (окружні) адміністративні суди;
- апеляційні адміністративні суди;
- Вищий адміністративний суд України.

Адміністративні справи згідно із Законом «Про судоустрій України» вирішують адміністративні суди, а також місцеві загальні суди (районні, районні у містах, міські та міськрайонні суди) у випадках, що визначені процесуальним законом. Верховний Суд України забезпечує перегляд судових рішень в адміністративних справах як найвищий судовий орган у системі судів загальної юрисдикції.

Система адміністративних судів на відміну від інших судів загальної юрисдикції має, таким чином, свою специфіку. Якщо місцеві суди загальної юрисдикції створюються на рівні адміністративно-територіальних одиниць (районні, районні у містах), то КАС запроваджено дворівневу систему місцевих адміністративних судів, яка є найбільш оптимальною з точки зору доступності правосуддя в адміністративних справах.

Першою судовою інстанцією адміністративної юрисдикції в системі адміністративних судів є місцеві адміністративні суди, утворені в округах згідно з п. 23 ст. 106, ст. 125 Конституції, пунктами 1—4 ст. 20, п. 2 ст. 21, п. 3 ст. 25 Закону «Про судоустрій України» та згідно з Указом Президента України від 16 листопада 2004 р. «Про створення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів». Відповідно до цього Указу з 1 січня 2005 р. в системі адміністративних судів України утворено 27 місцевих адміністративних судів: в Автономній Республіці Крим, в усіх обласних центрах України та у містах Києві та Севастополі.

Місцевий адміністративний суд складається з:

- 1) суддів місцевого суду;
- 2) голови та
- 3) заступника голови суду.

У місцевому адміністративному суді, в якому кількість суддів перевищує п'ятнадцять, може бути призначено більше одного заступника голови суду (п. 3 ст. 21 Закону «Про судоустрій України»).

Відповідно до зазначеного Указу Президента в системі адміністративних судів України передбачено створення таких апеляційних адміністративних судів (друга інстанція):

- 1) Дніпропетровський апеляційний адміністративний суд;
- 2) Донецький апеляційний адміністративний суд;
- 3) Київський апеляційний адміністративний суд;
- 4) Львівський апеляційний адміністративний суд;
- 5) Одеський апеляційний адміністративний суд;
- 6) Севастопольський апеляційний адміністративний суд;
- 7) Харківський апеляційний адміністративний суд.

До складу апеляційного адміністративного суду входять:

- 1) судді, обрані на посаду, як правило, безстроково;
- 2) голова суду;
- 3) його заступники;

4) у разі необхідності голова апеляційного адміністративного суду за погодженням з президією суду може з числа суддів цього суду призначити у складі судової палати заступника голови судової палати.

В апеляційних адміністративних судах утворюються судові палати з розгляду окремих категорій справ, що віднесені до адміністративної юрисдикції. До складу цих палат судді апеляційного адміністративного суду призначаються розпорядженням голови апеляційного суду.

Для вирішення організаційних питань в апеляційних адміністративних судах діє президія апеляційного адміністративного суду (ст. 30 Закону «Про судоустрій України»), до складу якої входять голова суду, його заступники, а також судді, кількісний склад яких визначається рішенням загальних зборів суддів цього суду. Судді обираються до складу президії загальними зборами суддів цього суду шляхом таємного голосування.

Наступною інстанцією після апеляційних судів у системі адміністративних судів України є Вищий адміністративний суд України, утворений Указом Президента України від 1 жовтня 2002 р. «Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України» відповідно до п. 23 ст. 106 Конституції, статей 18, 20 Закону «Про судоустрій України» з місцезнаходженням у місті Києві.

Вищий адміністративний суд України складається з 1) суддів, обраних на посаду безстроково, 2) голови суду; 3) його заступників (ст. 38 Закону «Про судоустрій України»); 4) Голова Вищого адміністративного суду України за погодженням з президією суду може з числа суддів цього суду призначити у складі судової палати заступника голови судової палати.

У Вищому адміністративному суді створені чотири палати з розгляду окремих категорій справ, склад яких сформовано за поданням голови суду і затверджено Президією Вищого адміністративного суду України.

У Вищому адміністративному суді України для вирішення організаційних питань діє Президія Вищого адміністративного суду України у складі голови суду, його заступників, заступників голів палат, а також суддів даного суду, обраних до складу Президії загальними зборами суддів цього суду шляхом таємного голосування (ст. 43 Закону «Про судоустрій України»).

Для вирішення загальних питань діяльності адміністративних судів у Вищому адміністративному суді України діє Пленум Вищого адміністративного суду України, до якого входять всі судді суду та голови апеляційних адміністративних судів.

При Вищому адміністративному суді України для опрацювання питань, пов'язаних з необхідністю наукового забезпечення діяльності судів, утворена науково-консультативна рада.

Для публікації матеріалів судової практики, рішень з організаційних питань діяльності, інших матеріалів при Вищому адміністративному суді України функціонує офіційний друкований орган.

Таким чином, адміністративним судом в контексті КАС є:

- окружний адміністративний суд;
- місцевий загальний суд при розгляді і вирішенні ним адміністративних справ;
- апеляційний адміністративний суд;
- Верховний Суд України при перегляді судових рішень в адміністративних справах.

До створення окружних та апеляційних адміністративних судів їхні повноваження виконують місцеві та апеляційні загальні суди (крім військових), а також місцеві та апеляційні господарські суди, що здійснюють адміністративне судочинство на підставі пунктів 5 і 6 розділу VII «Прикінцеві та перехідні положення» КАС.

Склад суду

Як загальне правило встановлено, що розгляд і вирішення всіх адміністративних справ у суді першої інстанції здійснюється одноособово суддею, який діє від імені суду і головує у судовому засіданні (ст. 23 КАС).

Виняток з цього правила встановлений частинами 1, 2, 5 ст. 24 КАС. До справ, які розглядаються колегією у складі трьох суддів, віднесені такі, предметом оскарження в яких є рішення, дії чи бездіяльність Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, Національного банку України, їхньої посадової чи службової особи, виборчої комісії (комісії з референдуму), члена цієї комісії. Також адміністративні справи розглядаються і вирішуються в окружному суді колегією у складі трьох суддів, якщо однією із сторін судового адміністративного процесу заявлено клопотання про колегіальний розгляд. Колегіальний розгляд адміністративної справи в окружному адміністративному суді може здійснюватися також з ініціативи судді в разі особливої складності справи.

У Вищому адміністративному суді як суді першої інстанції справи розглядаються колегіями у складі не менше п'яти суддів.

Перегляд судових рішень в адміністративних справах завжди здійснюється колегіальним складом суду:

- в апеляційній інстанції — колегією у складі трьох суддів;
- в касаційній інстанції — колегією у складі не менше п'яти суддів;

— у Верховному Суді України — колегією у складі суддів Судової палати в адміністративних справах за участі не менше двох третин її чисельності, але в усякому разі не менше п'яти суддів, або колегією суддів на спільному засіданні відповідних судових палат Верховного Суду України (у разі виявлення неоднакового застосування судами касаційної інстанції одного і того ж положення закону).

Усі питання, що виникають при розгляді адміністративної справи, колегія суддів вирішує більшістю голосів суддів. Головуючий в судовому засіданні голосує останнім. Суддя, який не згоден із судовим рішенням за наслідками розгляду адміністративної справи, може письмово викласти свою окрему думку, яку хоч і не оголошують в судовому засіданні, але цей письмовий документ приєднують до справи і він є відкритим для ознайомлення.

Для гарантування неупередженого розгляду і вирішення справи в адміністративному судочинстві передбачено інститут відводу (самовідводу) суддів.

Згідно з КАС питання про відвід суд, що розглядає справу, вирішує ухвалою, яка не підлягає окремому оскарженню.

Учасники адміністративного процесу

Учасниками адміністративного процесу є особи, які беруть участь у розгляді справи судом. У КАС учасники адміністративного процесу поділяються на такі групи за наявності заінтересованості у результатах вирішення справи: 1) заінтересованих осіб або осіб, які беруть участь у справі (сторони, треті особи, їхні представники); 2) учасників, які не мають заінтересованості у вирішенні справи (секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, спеціаліст, перекладач).

Найважливішою ознакою учасника адміністративного процесу і однією з передумов виникнення правовідносин, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства, є наявність адміністративної процесуальної правосуб'єктності, яка містить в собі адміністративну процесуальну правоздатність та адміністративну процесуальну дієздатність.

Згідно з ч.1 ст. 48 КАС адміністративна процесуальна правоздатність — це здатність мати процесуальні права та обов'язки в адміністративному судочинстві. Вона визнається за всіма громадянами України, іноземцями, особами без громадянства, а також за органами державної влади, іншими державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, підприємствами, установами і організаціями, які є юридичними особами.

Адміністративна процесуальна правоздатність виникає у громадян з моменту їх народження і припиняється смертю. У юридичних осіб вона виникає з моменту їх створення та припиняється їх ліквідацією.

Необхідним для учасника справи є також володіння адміністративною процесуальною дієздатністю.

Адміністративна процесуальна дієздатність — це здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, у тому числі доручати ведення справи представникові.

Згідно з ч.2 ст.48 КАС адміністративна процесуальна дієздатність належить фізичним особам, які 1) досягли повноліття; 2) не визнані судом недієздатними. Також вона може належати фізичним особам до досягнення повноліття у спорах з приводу публічно-правових відносин, у яких вони відповідно до законодавства можуть самостійно брати участь.

Це, наприклад, можуть бути спори з приводу одержання паспорта громадянина України, реєстрації, зміни імені, притягнення до відповідальності за вчинення адміністративного проступку (з 16-річного віку), спори з приводу легалізації молодіжних та дитячих організацій, засновниками яких можуть бути фізичні особи, які досягли 15-річного віку. Ці особи також мають адміністративну дієздатність.

Крім того, в окремих випадках адміністративною процесуальною правоздатністю наділені блок партій, блок місцевих організацій партій, ініціативна група референдуму, громадська організація. Ці суб'єкти відповідно до законів про вибори та референдуми можуть бути учасниками правовідносин, пов'язаних з процесом виборів чи референдумів. Тому відповідно до статей 172, 174, 175 КАС вони можуть бути і учасниками адміністративного процесу. У справах про тимчасову заборону окремих видів або всієї діяльності, ліквідацію об'єднання громадян відповідачами поряд з іншими об'єднаннями громадян можуть бути громадські організації, які легалізовані у спосіб повідомлення про їх заснування. Ці громадські організації згідно з ст. 14 Закону України від 16 червня 1992 р. «Про об'єднання громадян» не мають статусу юридичної особи, але вони вважаються такими, що мають процесуальну правоздатність.

Відповідно до ст. 50 КАС сторонами в адміністративному процесі є позивач та відповідач.

Позивачем називається особа, яка вважає, що її право, свобода чи інтерес у сфері публічно-правових відносин порушено і звертається до адміністративного суду за захистом цього права, свободи чи інтересу. Відповідачем вважається особа, яка, на думку позивача, порушила його право, свободу чи інтерес і повинна усунути це порушення чи компенсувати шкоду.

Позивачем в адміністративній справі можуть бути: громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, підприємства, установи, організації (юридичні особи), які не є суб'єктами владних повноважень, органи державної влади, інші державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, їх посадові і службові особи, інші суб'єкти при здійсненні ними владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень (суб'єкти владних повноважень).

Відповідачем в адміністративній справі є суб'єкт владних повноважень. У випадках, визначених КАС, відповідачами можуть бути й інші суб'єкти.

Відповідно до ч. 4 ст. 50 КАС громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, їх об'єднання, юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень, можуть бути відповідачами лише за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень:

- 1) про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян;
- 2) про примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян;
- 3) про примусове видворення іноземця чи особи без громадянства з України;
- 4) про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації, тощо);
- 5) в інших випадках, встановлених законом.

Відповідно до ч. 1 ст. 53 КАС у справу у будь-який час до закінчення судового розгляду можуть вступити *треті особи*.

Процесуально-правова заінтересованість третьої особи полягає в недопущенні постановлення адміністративним судом несприятливого для себе рішення.

Залежно від вступу в процес у справі треті особи поділяються на два види: треті особи, які заявляють самостійні вимоги; треті особи, які не заявляють самостійних вимог.

Відповідно до ч. 1 ст. 56 КАС сторона, а також третя особа в адміністративній справі можуть брати участь в адміністративному процесі особисто і (або) через представника. Обсяг прав і обов'язків *представників* залежить від уповноваження представника довірителем, якщо представник діє на підставі договору, або у межах, встановлених законом, якщо представник діє на підставі закону. Право на відмову від позову, визнання адміністративного позову, його зміни, укладення мирової угоди та оскарження судового рішення представник може мати лише тоді, коли цими правами він спеціально наділений у виданій йому довіреності.

Стаття 62 КАС містить перелік учасників адміністративного процесу, які не мають юридичної заінтересованості у результатах вирішення адміністративної справи. Їх можна поділити на дві групи:

- 1) особи, які обслуговують адміністративне судочинство (секретар судового засідання, судовий розпорядник, перекладач);
- 2) особи, які сприяють розгляду справи (свідки, експерти, спеціалісти).

Процесуальне положення *секретаря судового засідання* встановлене ст. 63 КАС. Він здійснює судові виклики і повідомлення з додержанням усіх норм глави 3 КАС, доповідає судові, хто з викликаних та повідомлених осіб прибув у судове засідання, чи вручено судові повістки та повідомлення тим, хто не з'явився, і повідомляє про причини їх неприбуття, якщо вони відомі. Під час судового засідання секретар здійснює повне його фіксування за допомогою звукозаписувального технічного засобу, веде журнал судового засідання або протокол судового засідання. А відтак, оформляє всі матеріали адміністративної справи.

Перелік повноважень секретаря судового засідання не є вичерпним. В КАС містяться також деякі інші його обов'язки, наприклад, обов'язок скласти протокол про вчинення окремої процесуальної дії поза залом судового засідання або під час виконання судового доручення (ст. 45 КАС). Крім того, в п. 6 ст. 63 КАС передбачена обов'язковість виконання секретарем судового засідання інших доручень головуючого у справі.

Секретар судового засідання виконує функції судового розпорядника в разі відсутності останнього в судовому засіданні (ч. 4 ст. 64 КАС).

Основним призначенням судового розпорядника є забезпечення додержання особами, що перебувають у суді, встановлених правил, виконання ними розпоряджень головуючого в судовому засіданні (ч. 1 ст. 123 КАС). У нормах КАС (ст. 64) за судовим розпорядником закріплено обов'язки щодо: забезпечення належного стану зали судового засідання і вихід суду з неї; слідкування за дотриманням порядку особами, які присутні в залі судового засідання; отримання від учасників адміністративного процесу документів і матеріалів та передання їх суду під час судового засідання; виконання розпоряджень головуючого щодо приведення до присяги перекладача, експерта; запрошення до зали судового засідання свідків та виконання розпоряджень головуючого щодо приведення їх до присяги; виконання інших розпоряджень головуючого, які пов'язані із забезпеченням умов, що необхідні для розгляду адміністративної справи.

Спеціаліст — це особа, яка володіє спеціальними знаннями і навичками застосування технічних засобів, може надавати консультації суду під час вчинення процесуальних дій з питань, що потребують відповідних спеціальних знань і навичок. Участь спеціаліста в адміністративному судочинстві обмежується технічними діями, для здійснення яких потрібні спеціальні знання у певній галузі. Наприклад, спеціалістом може бути запрошений фахівець у галузі аудіовідеотехніки та комп'ютерної техніки.

Відповідно до ч. 4 ст. 67 КАС допомога спеціаліста не може стосуватися правових питань. Також вона не є джерелом доказів у справі.

Відповідно до змісту ст. 65 КАС *свідком* у суді може виступати кожна особа, яка володіє відомостями про обставини, що належить з'ясувати у справі. Аналіз положень статті дає змогу стверджувати, що свідком може бути дієздатна фізична особа, яка не перебуває на обліку чи на лікуванні у психіатричному лікувальному закладі, а також здатна за своїм фізичним і психічним станом правильно сприймати обставини, що мають значення для справи, та давати з цього приводу показання. Законодавцем не встановлене обмеження за віком, тому свідком може бути і неповнолітня особа, яка не володіє повним обсягом дієздатності.

У ч. 2 ст. 65 КАС зафіксований перелік осіб, які через різні обставини не можуть залучатися як свідки. Не можуть бути свідками представники в судовому процесі, захисники у кримінальних справах, які не можуть свідчити про обставини, що стали їм відомі у зв'язку з виконанням функцій представника чи захисника. Окремо у статті виділена така категорія осіб, як священнослужителі. Таємниця нарадчої кімнати також

захищається законом, тому професійні судді, народні засідателі та присяжні не можуть давати показання про обставини обговорення в нарадчій кімнаті питань, що виникли під час ухвалення судового рішення.

Перелік осіб, які не можуть залучатися як свідки, не є вичерпним. Пунктом 5 ч.2 ст.65 КАС передбачено також обмеження щодо інших осіб, які не можуть бути допитані як свідки згідно з законом чи міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, без їхньої згоди.

Хоча родинні або інші близькі відносини не є обмеженням для залучення як свідків, проте законом передбачена можливість фізичної особи відмовитися від дачі показань щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів.

Основним обов'язком свідка є те, що він повинен з'явитися до суду у визначений час і дати правдиві показання про відомі йому обставини.

Відповідно до ч. 7 ст. 65 КАС свідок має право користуватися послугами перекладача, а також на компенсацію витрат, пов'язаних з викликом до суду.

Стаття 66 КАС встановлює основні засади процесуального положення *експерта* в адміністративному процесі. Експерт є особою, яка має необхідні знання та якій в порядку, встановленому цим Кодексом, доручається дати висновок з питань, що виникають під час розгляду справи і стосуються спеціальних знань цієї особи, шляхом дослідження матеріальних об'єктів, явищ і процесів, що містять інформацію про обставини справи.

Відповідно до ст. 10 Закону «Про судову експертизу» судовими експертами можуть бути особи, які мають необхідні знання для надання висновку з досліджуваних питань. Судовими експертами державних спеціалізованих установ можуть бути фахівці, які мають відповідну вищу освіту, освітньо-кваліфікаційний рівень не нижче спеціаліста, пройшли відповідну підготовку та отримали кваліфікацію судового експерта з певної спеціальності. Для проведення окремих експертиз можуть залучатися також судові експерти, які не є працівниками цих установ, за умови, що вони мають відповідну вищу освіту, освітньо-кваліфікаційний рівень не нижче спеціаліста, пройшли відповідну підготовку в державних спеціалізованих установах Міністерства юстиції України, атестовані та отримали кваліфікацію судового експерта з певної спеціальності. За загальним правилом не можуть залучатися до виконання обов'язків експерта особи, визнані у встановленому законом порядку недієздатними, а також ті, які мають судимість.

Нормативними актами, що врегульовують питання призначення експертиз, є, крім Закону «Про судову експертизу», низка підзаконних актів: наказ Міністерства юстиції України від 30 листопада 1995 р. № 360/6 «Щодо положення про кваліфікаційні класи судових експертів»; наказ Міністерства юстиції України від 15 квітня 1997 р. № 149/7 «Про затвердження Положення про Державний реєстр атестованих судових експертів державних і підприємницьких структур та громадян»; наказ Міністерства юстиції

України від 9 серпня 2005 р. № 86/5 «Про затвердження Положення про експертно-кваліфікаційні комісії та атестацію судових експертів».

Головним обов'язком експерта є проведення повного дослідження і надання обґрунтованого та об'єктивного письмового висновку щодо поставлених йому питань, а у разі необхідності — з'явлення за викликом суду, надання висновку або роз'яснення його в судовому засіданні. Крім того, експерт повинен забезпечити збереження об'єкта експертизи; невідкладно повідомити суд про неможливість проведення ним експертизи через відсутність у нього необхідних знань або без залучення інших експертів; у разі виникнення сумніву щодо змісту та обсягу доручення невідкладно заявити суду клопотання щодо його уточнення або повідомити суд про неможливість проведення ним експертизи за заданими питаннями.

Положеннями ст. 66 КАС встановлено деякі заборони в діяльності експерта. Так, він не має права за власною ініціативою збирати матеріали для проведення експертизи; спілкуватися з особами, які беруть участь у справі, а також з іншими учасниками адміністративного процесу, за винятком дій, пов'язаних з проведенням експертизи; розголошувати відомості, що стали йому відомі у зв'язку з проведенням експертизи, або повідомляти будь-кому, крім суду, про результати експертизи, а також передоручати проведення експертизи іншій особі.

Адміністративний позов

Поняття адміністративного позову є новим для адміністративно-процесуального права, оскільки відповідно до раніше діючих положень ЦПК України 1963 р., які регулювали порядок розгляду спорів з органами державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (глава 31-А), формою звернення до суду була скарга.

Згідно з п.6 ст.3 КАС адміністративний позов — це звернення до адміністративного суду про захист прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах.

Кожен позов складається із частин, котрими визначається його зміст. Зміст позову складають два елементи — підстава та предмет позову.

Підставою адміністративного позову є юридичні факти, на яких позивач обґрунтовує свої позовні вимоги до відповідача. Крім фактичної, важливе значення має правова підстава позову, тобто необхідність вказівки у ньому на порушення закону чи іншого правового акта.

Предметом позову є та конкретна матеріально-правова вимога позивача до відповідача, яка впливає із спірного матеріального публічно-правового відношення і з приводу якої адміністративний суд має прийняти рішення у справі.

Частина 3 ст. 105 КАС визначає перелік вимог, що можуть міститися в адміністративному позові: скасувати або визнати нечинним рішення відповідача — суб'єкта владних повноважень повністю чи окремих його положень; зобов'язати відповідача — суб'єкта владних повноважень утриматися від вчинення певних дій; стягнути з відповідача кош-

ти на відшкодування шкоди, завданої суб'єктом владних повноважень незаконним рішенням, дією або бездіяльністю; виконати зупинену чи не вчинену дію; встановити наявність чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень.

Цей перелік не є вичерпним, оскільки позовна заява може містити й інші вимоги.

Згідно з ст. 51 КАС в ході розгляду позовач може збільшити або зменшити розмір позовних вимог, тобто змінювати зміст адміністративного позову.

Адміністративний позов подається до адміністративного суду у формі письмової позовної заяви. Позовна заява повинна бути оформлена належним чином з дотриманням усіх вимог, встановлених законодавством. Стаття 106 КАС фіксує низку вимог, що висуваються до позовної заяви. Необхідними реквізитами позовної заяви є: найменування адміністративного суду, до якого подається позовна заява; дані про позивача, тобто його ім'я або найменування, поштова адреса, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є; дані про відповідача, а саме його ім'я (найменування), посада і місце служби посадової чи службової особи, поштова адреса. У позовній заяві також викладається її зміст та обставини, якими позивач обґрунтовує свої вимоги.

Якщо необхідно, в позовній заяві можуть подаватися різноманітні клопотання, в тому числі про звільнення від оплати правової допомоги, від сплати судового збору, про надання правової допомоги, про призначення судової експертизи, про витребування доказів, про виклик свідків.

Відповідно до ч. 2 ст. 106 КАС в позовній заяві зазначаються докази, що підтверджують позовні вимоги. Разом з позовною заявою подаються її копії та копії всіх документів, що приєднуються до позовної заяви, відповідно до кількості відповідачів, а також документ про сплату судового збору.

Останнім реквізитом позовної заяви є підпис позивача або його представника з зазначенням дати подання заяви.

Обов'язковим є зазначення в позовній заяві відомостей про представника у випадку, коли позов подається не особисто позивачем. Одночасно подається довіреність чи інший документ, що підтверджує повноваження представника.

Попередній судовий захист (забезпечення адміністративного позову)

Забезпечення адміністративного позову — це вжиття адміністративним судом, в провадженні якого знаходиться справа, певних заходів щодо охорони прав та свобод позивача, для створення можливості реального виконання позитивного (для позивача) рішення суду. Підставами забезпечення адміністративного позову є : 1) наявність очевидної небезпеки заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам позивача до ухвалення рішення в адміністративній справі; 2) наявність неможливості захисту прав, свобод та інтересів позивача без вжиття таких заходів; 3) необхідність докладення значних зусиль та витрат для відновлення прав, свобод та інтересів

позивача в разі невжиття цих заходів; 4) очевидність ознак протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень.

Цивільно-процесуальним кодексом 1963 р. заходи щодо забезпечення позову вживалися за заявою осіб, які беруть участь у справі, та за ініціативою суду. У новому ЦПК в ст. 151 чітко зазначається, що такі заходи можуть вживатися судом лише за заявою осіб, які беруть участь у справі. Права на свою ініціативу суд не має, навіть у таких справах, як стягнення аліментів, заробітної плати тощо.

Виходячи з принципу офіційності, який діє в адміністративному судочинстві, ініціювання забезпечення адміністративного позову може виходити від суду або позивача. Останній щодо цього подає клопотання, а суд виносить ухвалу.

Відповідно до ст. 248-4 ЦПК 1963 р. подання до суду скарги зупиняло виконання оскаржуваного рішення.

Згідно з положеннями КАС подання позову не зупиняє дію рішення суб'єкта владних повноважень. Це може зробити лише суд в порядку забезпечення позову.

Відповідно до ч. 2 ст. 117 КАС ухвала про вжиття заходів забезпечення адміністративного позову може бути прийнята судом першої інстанції під час підготовчого провадження, а також до ухвалення рішення по суті справи. Таку ухвалу також може постановити суд апеляційної інстанції до вирішення апеляційної справи. Можливість розгляду питань забезпечення позову тільки до постановлення остаточного рішення в справі пов'язана з тим, що для вжиття заходів забезпечення адміністративного позову необхідна оцінка доказів та попереднє встановлення обставин по справі.

При розгляді адміністративної справи забезпечення позову передусім полягає в зупиненні на час здійснення адміністративного провадження дії правового акта, що оскаржується. Проте це не єдиний засіб забезпечення адміністративного позову. Адміністративний позов також може бути забезпечено заборонаю вчиняти певні дії.

Частина 5 ст. 117 КАС визначає виключний перелік рішень, суб'єктом прийняття яких є Національний банк України, щодо яких не допускається забезпечення позову шляхом зупинення цих рішень.

Відповідно до ч. 1 ст. 118 КАС клопотання про забезпечення адміністративного позову розглядається не пізніше наступного дня після його одержання. В тому разі, коли клопотання обґрунтоване та термінове, суд вирішує його негайно без повідомлення відповідача та інших осіб, які беруть участь у справі.

Відповідач та інші особи, які беруть участь у справі, можуть заявити клопотання про заміну одного способу забезпечення адміністративного позову іншим або скасування заходів забезпечення адміністративного позову. Вказані клопотання вирішуються в тому ж порядку, що й клопотання про забезпечення позову.

За загальним порядком питання, пов'язані з забезпеченням позову, вирішуються в судовому засіданні з повідомленням осіб, які беруть

участь у справі. Проте неявка в судові засідання цих осіб, які були належним чином повідомлені, не перешкоджає розглядові таких питань.

Скасування заходів забезпечення позову може здійснюватися в будь-який час в ході розгляду адміністративної справи або одночасно з постановленням рішення, або після цього шляхом постановлення окремої ухвали. У випадку, коли суд відмовляє у задоволенні вимог позивачеві, вжиті заходи забезпечення адміністративного позову зберігаються до набрання постановою суду законної сили.

Ухвала з питань забезпечення позову може бути оскаржена. Оскарження ухвали не зупиняє її виконання, а також не перешкоджає подальшому розглядові справи.

Мова адміністративного судочинства

Відповідно до ст.10 Конституції державною мовою України є українська мова.

Стаття 10 Закону «Про судоустрій України» визначає, що судочинство в Україні провадиться державною мовою. Застосування інших мов у судочинстві здійснюється у випадках і порядку, визначених законом.

Згідно з вимогами ст. 18 Закону «Про мови в Україні», крім української мови, якою ведеться судочинство в Україні, воно може здійснюватися національною мовою або мовою, прийнятою для більшості населення даної місцевості. Суд вправі, якщо сторони не володіють мовою судочинства цієї місцевості, вести процес іншою мовою, прийнятою для всіх учасників процесу, постановивши про це відповідну ухвалу.

У КАС, як і в інших процесуальних кодексах, одержав своє закріплення принцип, згідно з яким судочинство здійснюється державною мовою.

Відповідно до ч. 2 ст. 15 КАС особам, що беруть участь у справі і не володіють мовою, якою провадиться судочинство, забезпечується право користуватися у судовому процесі рідною мовою, а також послугами перекладача за правилами ст. 68 КАС. У випадках, передбачених процесуальним законом, це право забезпечується державою.

Витрати, пов'язані із залученням перекладача, можуть бути повністю або частково оплачені за рахунок державного бюджету в разі звільнення судом особи від оплати цих витрат або зменшення їх розміру, виходячи з її майнового стану. З державного бюджету оплачуються також витрати на перекладача, залученого з ініціативи суду (ч. 1 ст. 88 і ч. 4 ст. 92 КАС).

Відповідно до ч. 7 ст. 70 КАС свідок у справі, даючи показання у суді, має право користуватися рідною мовою або іншою мовою, якщо він не володіє або недостатньо володіє державною мовою. Суд забезпечує послуги перекладача свідку за рахунок особи, яка заявила клопотання про виклик свідка, або за рахунок державного бюджету у разі звільнення її судом від оплати цих витрат, чи якщо свідка викликано з ініціативи суду.

Відповідно до ч. 3 ст. 15 КАС незалежно від того, якою мовою провадиться судочинство, на суд покладено обов'язок всі судові документи складати державною мовою.

Правова допомога в адміністративних справах

Надзвичайно важливим в адміністративному судочинстві є право сторони на правову допомогу. Відповідно до роз'яснення Конституційного Суду України, даного у рішенні від 16 листопада 2000 р. № 13-рп/2000 у справі за конституційним зверненням громадянина Г. І. Солдатова щодо офіційного тлумачення статті 59 Конституції України, статті 44 КПК України, статей 268, 271 КпАП (справа про право вільного вибору захисника від 16 листопада 2000 р.), право на правову допомогу — це гарантована Конституцією України можливість фізичної особи одержати юридичні (правові) послуги.

Стаття 16 КАС встановлює право на правову допомогу за усіма особами, в тому числі і за юридичними.

Відповідно до ч. 2 цієї статті для надання правової допомоги при вирішенні справ у судах України діє адвокатура. У випадках, встановлених законом, правова допомога може надаватися й іншими фахівцями в галузі права. Порядок і умови надання правової допомоги, права і обов'язки адвокатів та інших фахівців у галузі права, які беруть участь в адміністративному процесі і надають правову допомогу, визначаються КАС та іншими законами.

Так, відповідно до положень Закону України від 19 грудня 1992 р. «Про адвокатуру» адвокати дають консультації та роз'яснення з юридичних питань, усні і письмові довідки щодо законодавства; складають заяви, скарги та інші документи правового характеру; посвідчують копії документів у справах, які вони ведуть; здійснюють представництво в суді, інших державних органах, перед громадянами та юридичними особами; надають юридичну допомогу підприємствам, установам, організаціям; здійснюють правове забезпечення підприємницької та зовнішньоекономічної діяльності громадян і юридичних осіб, виконують свої обов'язки відповідно до кримінально-процесуального законодавства у процесі дізнання та попереднього слідства.

Рішенням Конституційного Суду України від 16 листопада 2000 р. № 13-рп/2000 визначено, що суб'єктами правової допомоги також є: державні органи України, до компетенції яких входить надання правової допомоги (Міністерство юстиції України, Міністерство праці та соціальної політики України, нотаріат тощо); суб'єкти підприємницької діяльності, які надають правову допомогу клієнтам у порядку, визначеному законодавством України; об'єднання громадян для здійснення своїх прав та свобод. Правову допомогу юридичним особам при розгляді справ у суді можуть надавати також юрисконсульти та інші фахівці у галузі права, які діють на підставі договорів про надання правових послуг.

Витрати, пов'язані з оплатою правової допомоги адвоката або іншого фахівця в галузі права, несуть сторони, крім випадків надання безоплатної правової допомоги. За результатами вирішення справи ці витрати можуть бути присуджені з іншої сторони, але у межах, встановлених законом.

У деяких випадках право на справедливий судовий розгляд вимагає від держави забезпечити правову допомогу в адміністративних справах.

Частиною 3 ст. 16 КАС встановлено, що суд повністю або частково звільняє особу від оплати правової допомоги і забезпечує надання правової допомоги, якщо відповідний орган всупереч закону відмовив особі у забезпеченні правової допомоги.

Важливою гарантією права особи знати свої права і обов'язки є вимога до суду разом з копією ухвали про відкриття провадження (у першій, апеляційній, касаційній інстанціях) надсилати інформацію про процесуальні права та обов'язки (ч. 5 ст. 107, п. 2 ч. 1 ст. 186, п. 2 ч. 1 ст. 211 КАС), а також роз'яснювати під час судового розгляду особам, які беруть участь у справі, їх процесуальні права і обов'язки (ч. 1 ст. 130 КАС).

У разі відмови від адміністративного позову, визнання адміністративного позову або примирення сторін суд повинен попередити осіб про правові і фактичні наслідки вчинення цих дій.

Крім того, на прохання позивача службовцем апарату адміністративного суду може бути надана допомога в оформленні позовної заяви (ч. 2 ст. 105 КАС). Ця допомога може полягати у наданні бланків позовних заяв, консультуванні особи щодо її заповнення, у попередній перевірці правильності складання позовної заяви. Консультації службовця апарату суду можуть стосуватися лише процесуальних аспектів оформлення позовної заяви, але не суті спору.

Суд зобов'язаний сприяти особам, які беруть участь у справі, здійсненню їх прав шляхом вчинення таких процесуальних дій, як: судові доручення щодо збирання доказів (ст. 115), забезпечення доказів (статті 73—75), витребування доказів, якщо особа самостійно не може їх подати (ст. 71), призначення експертизи (ст. 81 КАС).

Більш детальна інформація про правову допомогу наведена в главі 5 цього розділу.

Докази і доказування

Стаття 69 КАС дає законодавче визначення доказів. Відповідно до ч. 1 цієї статті доказами в адміністративному судочинстві є будь-які фактичні дані, на підставі яких суд встановлює наявність або відсутність обставин, що обґрунтовують вимоги і заперечення осіб, які беруть участь у справі, та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи.

Доказування в адміністративному судочинстві — це врегульована правовими нормами діяльність адміністративного суду та учасників адміністративного процесу щодо збирання і закріплення, перевірки і оцінки доказів.

Предмет доказування — це те, що необхідно доказувати щодо кожної адміністративної справи. Факти, що входять до предмета доказування, вказані у ст. 138 КАС — це обставини, якими обґрунтовуються позовні вимоги чи заперечення або які мають інше значення для вирішення справи (причини пропущення строку для звернення до суду тощо) та які належить встановити при ухваленні рішення у справі.

Джерелами доказів в адміністративному судочинстві є пояснення сторін, третіх осіб, їх представників, показання свідків, письмові і речові докази, висновки експертів.

Показання свідків, висновки експертів, речові докази в адміністративному судочинстві використовуються не так часто, як у цивільному судочинстві, оскільки значна частина адміністративних справ пов'язана з оскарженням правових актів. Основним джерелом доказів у них є письмові докази. Такі сучасні засоби доказування, як електронні документи, віднесено до письмових документів, а магнітні, електронні та інші носії інформації, що містять аудіовізуальну інформацію, є речовими доказами.

В адміністративному судочинстві на відміну від цивільного відсутня імперативна норма про те, що пояснення сторін, третіх осіб, їх представників є засобом доказування лише тоді, коли вони допитані як свідки. Вказані особи можуть бути допитані як свідки про обставини, що їм відомі та мають значення для справи, особисто за наявності їх згоди.

Визнання стороною в суді обставин, якими друга сторона обґрунтовує свої вимоги або заперечення, не є для суду обов'язковим, суд може перевірити ці обставини доказами, якщо у нього є сумніви щодо достовірності та добровільності їх визнання (ч. 3 ст. 72 і ч. 2 ст. 76 КАС).

Правила про належність і допустимість містить ст. 70 КАС.

Належними є докази, що належать до предмета доказування.

Правило про допустимість доказів передбачає, що судом використовуються тільки ті засоби доказування, що перелічені у ст. 69 КАС та отримані з додержанням порядку збирання, подання і дослідження доказів, а також те, що обставини, які за законом повинні бути підтверджені певними засобами доказування, не можуть підтверджуватися ніякими іншими засобами доказування, крім випадків, коли щодо таких обставин не виникає спору.

Сторони повинні подати докази у підтвердження обставин, на які вони посилаються, або на спростування обставин, про які стверджує інша сторона. Разом з тим Кодексом адміністративного судочинства встановлена презумпція вини суб'єкта владних повноважень, що означає його обов'язок довести правомірність свого рішення, дії чи бездіяльності та спростувати твердження позивача про порушення його прав, свобод чи інтересів (ч. 2 ст. 71 КАС).

Крім того, у зв'язку з тим, що більшість доказів в адміністративній справі, як правило, утворюється і зберігається у суб'єкта владних повноважень, ч. 4 ст. 71 КАС зобов'язує його подати до суду всі наявні у нього документи та матеріали, які можуть бути використані як докази у справі. Вказані правила обґрунтовані принципом офіційного з'ясування обставин справи в адміністративному судочинстві.

Цей принцип обумовлює також і те, що тягар збору доказів в адміністративному процесі лежить не тільки на сторонах. Відповідно до ст. 71 КАС суд сприяє особам, які беруть участь у справі, в реалізації обов'язку доказування шляхом витребування необхідних доказів за умови обґрунтованості причин, через які ці докази не можуть бути надані стороною, та повідомлення місця, де вони знаходяться чи можуть знаходитися.

Крім випадків, коли адміністративний суд витребує докази за клопотанням осіб, які беруть участь у справі, він, ґрунтуючись на принци-

пі офіційного з'ясування всіх обставин у справі, може збирати докази з власної ініціативи.

Усне і письмове провадження

Розгляд адміністративних справ судами першої, апеляційної та касаційної інстанцій провадиться у формі усного або письмового провадження.

Усне провадження — це розгляд адміністративної справи у судовому засіданні із заслуховуванням сторін та інших осіб, які беруть участь у справі. *Письмове провадження* — розгляд і вирішення адміністративної справи без виклику осіб, які беруть участь у справі, та проведення судового засідання на основі наявних у суду матеріалів.

У першій та апеляційній інстанціях письмове провадження може бути проведене у тому випадку, коли всі особи, які беруть участь у справі, заявили клопотання про розгляд справи за їхньої відсутності (ч. 3 ст. 122, ст. 197 КАС). Якщо суд дійде висновку про те, що адміністративну справу слід розглядати в судовому засіданні, то він призначає її до судового розгляду з викликом осіб, що беруть у ній участь.

У касаційній інстанції суд може розглянути адміністративну справу в порядку письмового провадження, якщо жодна з осіб, які беруть участь у справі, не заявила клопотання про вирішення справи за її участю в судовому засіданні (ст. 222 КАС). Аналогічне правило діє і при перегляді судових рішень Верховним Судом України за винятковими обставинами.

Глава 4. Загальні питання провадження в адміністративних справах

Частина друга статті 55 Конституції України гарантує кожному право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. На забезпечення цього права і спрямоване адміністративне судочинство. Кожна особа, яка вважає, що її права, свободи та інтереси у сфері публічно-правових відносин порушені, має право звернутися до адміністративного суду з адміністративним позовом.

Адміністративний позов — це звернення до адміністративного суду про захист прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах (п. 6 ч. 1 ст. 3 КАС). Елементами адміністративного позову є його предмет, підстава та зміст.

Під предметом адміністративного позову слід розуміти матеріально-правову вимогу позивача до відповідача, яка підвідомча адміністративному суду та щодо якої адміністративний суд повинен ухвалити постанову, в якій вирішити вимоги адміністративного позову по суті.

Підставою позову є юридичні факти, які підтверджують наявність спірних правовідносин саме між цими сторонами у цій справі.

Змістом позову є той вид судового захисту, для отримання якого позивач і звертається до суду. Наприклад, позивач має право звернутися до адміністративного суду з адміністративним позовом про визнання рішень суб'єктів владних повноважень нечинними, про спонукання до виконання зупиненої чи невичиненої дії тощо.

Правом на звернення з адміністративним позовом до адміністративного суду наділені фізичні та юридичні особи, а також суб'єкти владних повноважень у випадках, визначених законом.

Звернення особи до адміністративного суду з позовом є підставою для з'ясування суддею таких питань:

1) чи підлягає позовна заява розгляду в порядку адміністративного судочинства;

2) чи підсудна вона даному адміністративному суду;

3) чи не позбавлена особа, яка її подала, адміністративної процесуальної дієздатності або чи наділений представник належними повноваженнями;

4) чи немає підстав для повернення позовної заяви або відмови у відкритті провадження (у зв'язку з невідповідністю позовної заяви вимогам ст. 106 КАС чи з інших підстав).

Якщо позовна заява відповідає переліченим вище вимогам, суддя одноособово постановляє ухвалу про відкриття провадження у справі, копію якої разом з інформацією про їх права та обов'язки невідкладно надсилає особам, які беруть участь у справі.

Процесуально-правовим наслідком звернення до суду з адміністративним позовом та постановлення ухвали про відкриття провадження у справі є початок адміністративного судочинства у даній адміністративній справі, матеріально-правовим наслідком — переривання плину строку звернення до адміністративного суду.

Підготовче провадження є самостійною стадією адміністративного судочинства, обов'язковою для всіх адміністративних справ, яке пов'язане з іншими стадіями адміністративного судочинства.

Глава 2 розд. III КАС визначає перелік та зміст процесуальних дій, спрямованих на підготовку до розгляду справи в судовому засіданні. До них належать:

1) підготовка справи до судового розгляду;

2) попереднє судове засідання;

3) пропозиція суду надати додаткові докази та пояснення;

4) судові доручення;

5) об'єднання і роз'єднання справ;

6) забезпечення адміністративного позову тощо.

Дана стадія адміністративного судочинства закінчується постановленням ухвали про:

1) залишення позовної заяви без розгляду;

2) зупинення провадження у справі;

- 3) закриття провадження у справі;
- 4) закінчення підготовчого провадження і призначення справи до судового розгляду (ч. 1 ст. 121 КАС).

Судовий розгляд є основною стадією адміністративного процесу, що становить собою сукупність послідовних процесуальних дій, які здійснюються в судовому засіданні судом та особами, які беруть участь у справі. Дане питання врегульоване нормами гл. 3 розд. III КАС. Стадія судового розгляду складається з:

а) підготовчої частини судового засідання, яка включає:

- 1) відкриття судового засідання;
- 2) роз'яснення перекладачеві його прав та обов'язків, присягу перекладача;
- 3) повідомлення про повне фіксування судового процесу технічними засобами;
- 4) оголошення складу суду і роз'яснення права відводу;
- 5) роз'яснення особам, які беруть участь у справі, їхніх прав та обов'язків;
- 6) роз'яснення прав і обов'язків експерта, присягу експерта;
- 7) роз'яснення спеціалісту його прав і обов'язків;

б) розгляду справи по суті, що включає:

- 1) дослідження доказів;
- 2) пояснення осіб, які беруть участь у справі;
- 3) встановлення порядку дослідження інших доказів та їх дослідження;

в) судових дебатів;

г) ухвалення та проголошення рішення суду.

Якщо при ухваленні рішення виникне необхідність додатково з'ясувати певні обставини, суд наділений правом своєю ухвалою поновити судовий розгляд. Після додаткового з'ясування необхідних обставин суд проводить щодо них судові дебати і знову виходить до нарадчої кімнати для ухвалення рішення. Якщо проведення необхідних процесуальних дій в даному судовому засіданні виявилось неможливим, суд постановляє ухвалу про відкладення розгляду справи чи оголошення перерви (частини 2 та 3 ст. 153 КАС). Вимоги, яким повинно відповідати рішення адміністративного суду, передбачені гл. 5 розд. III КАС.

Слід мати на увазі, що окремі категорії адміністративних справ мають особливості провадження, які відображені в гл. 6 розд. III КАС. Зокрема, це справи:

- 1) щодо оскарження нормативно-правових актів;
- 2) щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій;
- 3) щодо уточнення списку виборців;
- 4) щодо скасування реєстрації кандидата на пост Президента України тощо.

Апеляційне провадження є стадією адміністративного процесу, спрямованою на перегляд рішень суду першої інстанції, які не набрали законної сили, з метою з'ясування наявності та у разі наявності — усу-

нення порушень норм матеріального та/або процесуального права, допущених судом першої інстанції, що призвели до неправильного вирішення справи.

Правом на апеляційне провадження наділені сторони та інші особи, які беруть участь у справі, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки (ч. 1 ст. 185 КАС).

Зазначені суб'єкти мають можливість оскаржити постанову чи ухвалу суду першої інстанції як повністю, так і частково.

Вимоги до заяви про апеляційне оскарження та апеляційної скарги передбачені ст. 187 КАС. Заява про апеляційне оскарження та апеляційна скарга подаються до суду апеляційної інстанції через суд першої інстанції, який ухвалив оскаржуване рішення. Особа, яка подає апеляційну скаргу, зобов'язана одночасно надіслати її до суду апеляційної інстанції.

Повноваженнями щодо перевірки апеляційної скарги на відповідність вимогам ст. 187 КАС наділений лише суддя-доповідач суду апеляційної інстанції. Невідповідність апеляційної скарги вимогам ст. 187 КАС тягне застосування наслідків, передбачених ст. 108 КАС.

Суд апеляційної інстанції наділений повноваженнями виходити за межі доводів апеляційної скарги, якщо під час апеляційного провадження ним будуть встановлені допущені судом першої інстанції порушення, які призвели до неправильного вирішення справи.

Якщо всі особи, які беруть участь у справі, заявили клопотання про розгляд справи без їх участі, суд апеляційної інстанції може розглянути справу в порядку письмового провадження.

Повноваження суду апеляційної інстанції за наслідками розгляду апеляційної скарги на ухвалу та/або постанову суду першої інстанції та підстави для того чи іншого висновку передбачені статтями 198—205 КАС.

Після закінчення апеляційного провадження справа судом апеляційної інстанції направляється до суду першої інстанції, який її розглядав.

Касаційне провадження є стадією адміністративного процесу, яке спрямоване на перегляд рішень суду першої та апеляційної інстанцій, що набрали законної сили, на предмет правильності застосування судами першої та апеляційної інстанцій норм матеріального та процесуального права та правової оцінки обставин у справі. Суд касаційної інстанції не наділений правом досліджувати докази, встановлювати та визнавати доведеними обставини, що не були встановлені в судовому рішенні, та вирішувати питання про достовірність того чи іншого доказу (ч. 1 ст. 220 КАС).

Касаційний розгляд здійснюється за правилами розгляду справи судом першої інстанції з урахуванням особливостей, передбачених гл. 2 розд. IV КАС.

Якщо всі особи, які беруть участь у справі, заявили клопотання про розгляд справи без їх участі, суд касаційної інстанції може розглянути справу в порядку письмового провадження.

Повноваження суду касаційної інстанції за наслідками розгляду касаційної скарги та підстави того чи іншого висновку передбачені статтями 223—230 КАС. Як правило, після закінчення касаційного провадження адміністративна справа направляється до адміністративного суду першої інстанції. Однак рішенням суду касаційної інстанції може бути встановлене інше. В такому випадку виконання підлягає зазначене в рішенні суду касаційної інстанції.

Провадження за винятковими обставинами — різновид касаційного провадження, спрямований на перегляд рішень суду першої та апеляційної інстанцій після їх перегляду в касаційному порядку та рішень касаційної інстанції, а також судових рішень Верховного Суду України з підстав, встановлених п. 2 ст. 237 КАС, що набрали законної сили з мотивів:

1) неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції однієї й тієї ж норми права;

2) визнання судових рішень міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, такими, що порушують міжнародні зобов'язання України.

Не можуть окремо за винятковими обставинами оскаржуватися ухвали суду касаційної інстанції, які не перешкоджають провадженню у справі.

За винятковими обставинами судові рішення переглядаються Верховним Судом України. Скарга про перегляд за винятковими обставинами подається безпосередньо до Верховного Суду України. Допуск скарги здійснюється без виклику осіб, які беруть участь у справі.

Повноваження Верховного Суду України за наслідками провадження за винятковими обставинами визначені нормами статей 242—244 КАС.

Верховним Судом України приймається одна з постанов:

1) про повне або часткове задоволення скарги;

2) про відмову в задоволенні скарги.

Провадження за нововиявленими обставинами — це перегляд судових рішень, що набрали законної сили, у зв'язку з нововиявленими обставинами з метою з'ясування, чи могли зазначені обставини вплинути на результати розгляду справи та чи зумовило їх неврахування ухвалення незаконного рішення.

Підставами для перегляду судового рішення за нововиявленими обставинами є:

1) істотні для справи обставини, що не були і не могли бути відомі особі, яка звертається із заявою, на час розгляду справи;

2) встановлення вироком суду, що набрав законної сили, завідомо неправдивих показань свідка, завідомо неправильного висновку експерта, завідомо неправильного перекладу, фальшивості документів або речових доказів, що потягли за собою ухвалення незаконного або необґрунтованого рішення;

3) встановлення вироком суду, що набрав законної сили, вини судді у вчиненні злочину, внаслідок якого було ухвалено незаконне або необґрунтоване рішення;

4) скасування судового рішення, яке стало підставою для прийняття постанови чи постановлення ухвали, що належить переглянути;

5) встановлення Конституційним Судом України неконституційності закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого судом при вирішенні справи, якщо рішення суду ще не виконано (ч. 2 ст. 245 КАС).

Якщо нові закони, нормативно-правові акти, якими скасовані закони та інші нормативно-правові акти, що діяли на час розгляду справи, пом'якшують або скасовують відповідальність фізичної особи, їх прийняття є підставою для перегляду рішень за нововиявленими обставинами. Заява про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами подається до суду тієї інстанції, який першим допустив помилку при вирішенні справи внаслідок незнання про існування цієї обставини.

Суб'єктами звернення можуть бути особи, які брали участь у справі, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки. Перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами здійснюється з повідомленням осіб, які беруть участь у справі, про дату, час і місце розгляду справи. За наслідками провадження за нововиявленими обставинами суд наділений правом скасувати постанову чи ухвалу у справі або залишити заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами без задоволення.

Строки в адміністративному судочинстві

Завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб та прав і інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових та службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій, в тому числі на виконання делегованих повноважень. Строки адміністративного судочинства спрямовані на якнайшвидше здійснення даного захисту шляхом суворого їх дотримання судом та особами, які беруть участь у справі.

Процесуальні строки — це встановлені законом або судом строки, у межах яких вчиняються процесуальні дії (ч. 1 ст. 101 КАС). Вважаємо, що дане визначення потребує доопрацювання у зв'язку з недопустимістю застосування у понятті та його визначенні одних і тих самих термінів, як це має місце у наведеному випадку з терміном «строки». На наш погляд, позитивне значення мала б певна зміна та розширення законодавчого визначення поняття «процесуальні строки» таким чином. Під процесуальними строками слід розуміти встановлений КАС або адміністративним судом час, протягом якого повинна/може бути вчинена певна процесуальна дія або розпочата чи завершена та чи інша стадія судочинства в адміністративній справі.

Процесуальні строки можна поділити на:

- 1) строки судочинства;
- 2) строки вчинення певних процесуальних дій.

Строки судочинства встановлюються КАС і стосуються виключно адміністративного суду. КАС встановлені строки:

- 1) відкриття провадження у справі;
- 2) підготовчого провадження;
- 3) судового розгляду справи в суді першої, апеляційної, касаційної інстанцій, за нововиявленими та винятковими обставинами;
- 4) виконання судових рішень в адміністративних справах.

Відкриття провадження в адміністративній справі згідно з вимогами ч. 3 ст. 107 КАС повинно бути здійснено не пізніше наступного дня після надходження позовної заяви або закінчення строку, визначеного судом для усунення недоліків позовної заяви.

Для підготовки справи до судового розгляду законодавцем не встановлено чіткого строку. Зазначено лише, що вказані дії мають бути проведені суддею адміністративного суду, який відкрив провадження в адміністративній справі протягом розумного строку. Розумний строк — це найкоротший строк, достатній для вчинення процесуальної дії.

Так само з посиланням на розумний строк визначено термін, протягом якого має бути вирішена адміністративна справа. Однак в даному випадку цей термін обмежено певними часовими рамками, зокрема зазначено, що він має бути не більше двох місяців з дня відкриття провадження у справі (ч. 1 ст. 122 КАС).

Адміністративна справа в суді апеляційної інстанції повинна бути зареєстрована в день її надходження і не пізніше наступного дня бути передана в порядку черговості судді-доповідачу. В разі відсутності перешкод у вигляді невідповідності апеляційної скарги вимогам ст. 187 КАС суддя-доповідач протягом трьох днів постановляє ухвалу про відкриття апеляційного провадження (ст. 189 КАС).

Для підготовки справи до апеляційного розгляду судді-доповідачу законодавством надано десятиденний строк, який обчислюється з наступного дня після відкриття апеляційного провадження (ч. 1 ст. 190 КАС).

Після закінчення апеляційного провадження у семиденний строк суд апеляційної інстанції направляє справу до суду першої інстанції, який її розглянув (ст. 209 КАС).

Аналогічні строки, як і в суді апеляційної інстанції, встановлені КАС для реєстрації, передання судді-доповідачу касаційної скарги, підготовки справи до касаційного розгляду. Попередній розгляд справи судом касаційної інстанції повинен бути проведений протягом п'яти днів після складення доповіді суддею-доповідачем (ч. 1 ст. 220-1 КАС).

Допуск скарги до провадження за винятковими обставинами здійснюється протягом п'ятнадцяти днів після надходження скарги до Верховного Суду України (ч. 1 ст. 240 КАС).

Заява про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами згідно з вимогами ст. 252 КАС повинна бути розглянута судом протягом двох місяців після її надходження до суду тієї інстанції, який першим допустив помилку при вирішенні справи внаслідок незнання про існування цієї обставини.

Порядок виконання рішень адміністративного суду встановлений нормами Закону «Про виконавче провадження». В той же час спосіб, строки та порядок виконання судового рішення можуть бути визначені в самому рішенні суду. Крім того, КАС в ст. 256 визначає перелік постанов суду, виконання яких здійснюється негайно.

Строки вчинення певних процесуальних дій поділяються на:

- 1) строки вчинення процесуальних дій судом;
- 2) строки вчинення процесуальних дій особами, які беруть участь в адміністративній справі.

Перші спрямовані на надання оперативності судочинству. Наприклад, протокол судового засідання повинен бути оформлений та підписаний не пізніше трьох днів з дня закінчення судового засідання. Зазначений строк може бути продовжений головуючим не більше ніж на десять днів, обчислення яких починається після закінчення судового засідання (абз. 3 п. 2-1 розд. VII КАС). Пропущення зазначених строків не потребує їх поновлення.

Встановлені ж КАС строки вчинення процесуальних дій особами, які беруть участь в адміністративній справі, потребують їх неухильного дотримання, а у разі пропущення — поновлення.

КАС встановлені строки: для звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів (ч. 2 ст. 99), для подання особою письмових зауважень на протокол судового засідання (абз. 4 п. 2-1 розд. VII), заяви про ухвалення додаткового судового рішення (ч. 2 ст. 168), заяви про роз'яснення судового рішення (ч. 2 ст. 170), заяви про апеляційне оскарження постанови суду першої інстанції (ч. 3 ст. 186), касаційної скарги (ч. 2 ст. 212) тощо.

Строки вчинення процесуальних дій особами, які беруть участь в адміністративній справі, можуть визначатися днями, місяцями, роками або ж вказівкою на певну подію, яка неодмінно повинна настати. Так, для звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи встановлюється річний строк (ч. 2 ст. 99), а питання про ухвалення додаткового судового рішення може бути заявлено до закінчення строку на виконання судового рішення (ч. 2 ст. 168 КАС).

Перебіг процесуального строку починається з наступного дня після відповідної календарної дати або настання події, з якою пов'язано його початок (ч. 1 ст. 103 КАС). Так, місячний строк на подання заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами починається з наступного дня після того дня, коли особа дізналася або могла дізнатися про ці обставини (ст. 247 КАС).

Якщо строк визначається роками, то він закінчується в останні місяць та число останнього року цього строку, якщо місяцями — в останнє число останнього місяця. Якщо в місяці, на який випадає останній день строку, немає відповідного числа, строк закінчується в останній день цього місяця. У випадку, коли останній день строку є неробочим, святковим або вихідним, останнім днем вважається наступний за ним робочий день. Останній робочий день триває до двадцять четвертої го-

дини і тому якщо документи, матеріали чи гроші до його закінчення були здані на пошту чи передані іншими відповідними засобами зв'язку, строк пропущеним не вважається.

Якщо провадження в адміністративній справі зупинено, зупиняється перебіг і всіх процесуальних строків до дня поновлення провадження.

Закінчення встановленого законом чи судом строку має наслідком неможливість реалізації тієї чи іншої процесуальної дії. Так, несплачення у встановлений судом строк судових витрат має наслідком залишення позовної заяви без розгляду (ч. 2 ст. 88 КАС), заява про апеляційне оскарження чи апеляційна скарга, подані після закінчення встановлених для їх подання строків, залишаються без розгляду тощо.

Пропущений з поважних причин процесуальний строк може бути поновлений або продовжений судом за клопотанням особи, яка бере участь у справі. Зазначене питання вирішується з повідомленням осіб, які беруть участь у справі. Однак неприбуття в судові засідання належним чином повідомлених осіб, що беруть участь у справі, не перешкоджає розгляду клопотання без їх участі (частини 1, 2 ст. 102 КАС).

Судові витрати

Під судовими витратами слід розуміти витрати, пов'язані з розглядом адміністративної справи у суді, які покладаються законом на сторони у справі.

Згідно з ч. 1 ст. 97 КАС існує два види судових витрат — судовий збір та витрати, пов'язані з розглядом справи.

Питання щодо розміру судового збору, порядку сплати та звільнення від його сплати регулюються нормами Декрету Кабінету Міністрів України від 21 січня 1993 р. № 7-93 «Про державне мито» (надалі — Декрет). З аналізу норм Декрету можна зробити висновок, що судовий збір — це визначена грошова сума, яка сплачується фізичними та юридичними особами за вчинення в їх інтересах передбачених КАС процесуальних дій та видачу адміністративним судом документів, що мають юридичне значення. Судовий збір сплачується за місцем вчинення процесуальних дій або за місцем оформлення документів і зараховується до місцевого бюджету.

Відповідно до вимог ст. 3 Декрету судовий збір зі скарг за неправомірні дії органів державного управління і службових осіб, що ущемляють права громадян, сплачується у розмірі 0,2 неоподаткованого мінімуму доходів громадян (п. «б» ч. 1 ст. 3 Декрету). З 1 жовтня 1995 р. і до цього часу діє розмір неоподаткованого мінімуму доходів громадян, встановлений Указом Президента України від 13 вересня 1994 р. № 519 «Про збільшення неоподаткованого мінімуму та ставки прогресивного оподаткування доходів громадян» в редакції Указу Президента України від 21 листопада 1995 р. № 1082/95.

Розмір встановленого цим Указом неоподаткованого мінімуму доходів громадян з урахуванням Указу Президента від 25 серпня 1996 р. № 762 «Про грошову реформу в Україні» становить 17 гривень на місяць.

Із апеляційних скарг на рішення судів і скарг на рішення, що набрали законної сили, сплачується судовий збір у розмірі 50 відсотків ставки, що підлягає сплаті при поданні скарги (п. «з» ч. 1 ст. 3 Декрету), а за повторну видачу копії судового рішення, ухвали чи постанови суду — 0,03 неоподаткованого мінімуму доходів громадян за кожний аркуш копії (п. «и» ч. 1 ст. 3 Декрету).

Сплата судового збору підтверджується документом про сплату судового збору (для фізичних осіб — квитанція банківської установи, для юридичних осіб — платіжне доручення), який додається до позовної заяви. Ненадання документа про сплату судового збору є підставою для залишення позовної заяви без руху, а у разі неусунення даного недоліку у встановлений в ухвалі адміністративного суду строк — для повернення позовної заяви позивачеві (ст. 108 КАС).

Згідно з вимогами ст. 89 КАС судовий збір за клопотанням особи, яка його сплатила, повертається ухвалою суду у разі:

- 1) якщо він сплачений у більшому розмірі, ніж встановлено законом;
- 2) повернення позовної заяви, заяви за нововиявленими обставинами або скарги;
- 3) відмови у відкритті провадження у справі;
- 4) залишення позовної заяви, заяви за нововиявленими обставинами або скарги без розгляду (крім випадку, коли такі заяви залишено без розгляду внаслідок повторного неприбуття позивача або за його клопотанням).

Судовий збір повертається фінансовим органом того району міста (міста), до бюджету якого він був зарахований.

Звільняються від сплати судового збору:

- 1) особи, визначені ч. 1 ст. 4 Декрету Кабінету Міністрів України «Про державне мито»;
- 2) особи, звільнені від сплати судового збору ухвалою суду у зв'язку з врахуванням їх матеріального стану (ч. 1 ст. 88 КАС).

Додаткові пільги для окремих платників судового збору, який підлягає зарахуванню до місцевого бюджету, можуть бути встановлені органами місцевого самоврядування.

Витрати, пов'язані з розглядом справи, складають:

- 1) витрати на правову допомогу;
- 2) витрати сторін та їх представників, пов'язані з прибуттям до суду;
- 3) витрати, пов'язані з залученням свідків, спеціалістів, перекладачів та проведенням судових експертиз;
- 4) витрати, пов'язані з проведенням огляду доказів на місці та вчиненням інших дій, необхідних для розгляду справи (ч. 3 ст. 87 КАС).

Держава гарантує кожному невід'ємне право на правову допомогу. Деталізуючи норми Конституції України, КАС закріплено право кожного користуватися правовою допомогою при вирішенні справ в адміністративному суді (ст. 16 КАС).

Суб'єктами надання правової допомоги КАС визначає:

- 1) адвокатуру, діяльність якої регулюється нормами Конституції та Закону «Про адвокатуру»;

2) інших фахівців у галузі права (ст. 16 КАС).

До інших фахівців у галузі права законодавство України відносить:

- 1) службовців апарату адміністративного суду;
- 2) об'єднання громадян для здійснення і захисту своїх прав і свобод (ч. 1 ст. 36 Конституції);
- 3) суб'єктів підприємницької діяльності, якими правова допомога надається у порядку, визначеному законами України;
- 4) законних представників;
- 5) осіб, які надають правову допомогу на підставі довіреності;
- 6) Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини;
- 7) органи державної влади;
- 8) органи місцевого самоврядування тощо.

Кожен, хто потребує правової допомоги, є вільним у виборі особи, від якої зазначену допомогу бажає отримати (ч. 5 ст. 55, ст. 59 Конституції). Це право є природним, передбаченим Конституцією України і таким чином гарантованим державою та невідчужуваним.

Правова допомога може бути надана як на оплатній основі, так і безоплатно.

Як правило, витрати, пов'язані з оплатою правової допомоги, що надається на підставі договору, покладаються на сторони. Виняток становлять випадки, коли сторони звільнені від оплати за надання їм правової допомоги. У такому випадку витрати на оплату правової допомоги здійснюються за рахунок Державного бюджету України. Граничний розмір компенсації зазначених витрат повинен бути встановлений законом. На даний час розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2006 р. № 607-р схвалена Концепція проекту Закону України «Про граничний розмір компенсації витрат на правову допомогу», згідно з якою для визначення граничного розміру компенсації витрат пропонується виходити із витраченого адвокатом або фахівцем у галузі права часу на вивчення і розгляд відповідної справи, критерієм для вирахування якого може бути одна година (повний робочий день) участі адвоката (фахівця) в розгляді справи в суді. Критерієм плати компенсації витрат запропоновано обрати відсоток розміру заробітної плати, встановлений законом на відповідний рік. До прийняття відповідного закону на території України діють норми постанови Кабінету Міністрів України від 27 квітня 2006 р. № 590 «Про граничні розміри компенсації витрат, пов'язаних з розглядом цивільних та адміністративних справ, і порядок їх компенсації за рахунок держави» (надалі — Постанова). Згідно з п. 1 додатку до Постанови, витрати, пов'язані з правовою допомогою стороні, на користь якої ухвалено судові рішення і яка не є суб'єктом владних повноважень, розподіляються таким чином:

1) якщо компенсація сплачується суб'єктом владних повноважень, то її граничний розмір не перевищує суму, що обчислюється виходячи з того, що зазначеній особі виплачується 40 відсотків розміру мінімальної заробітної плати за годину її роботи;

2) якщо компенсація відповідно до закону сплачується за рахунок держави, то її граничний розмір не перевищує суму, що обчислюється

виходячи з того, що особі, яка надає правову допомогу, виплачується 5 відсотків розміру мінімальної заробітної плати за повний робочий день.

Законами України визначено перелік осіб, яким надання правової допомоги здійснюється на безоплатній основі. Зокрема, право на отримання безоплатної правової допомоги мають особи, визначені:

- частинами 2 та 3 ст. 156 СК;
- частиною 4 ст. 5 Закону «Про соціальні послуги»;
- частиною 4 ст. 7 Закону «Про соціальні послуги»;
- частиною 4 ст. 3 Закону «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, слідства, прокуратури і суду»;
- частиною 2 ст. 22 Закону «Про статус ветеранів війни і гарантії їх соціального захисту»;
- частиною 3 ст. 25 Закону «Про психіатричну допомогу» тощо.

Витрати, пов'язані з переїздом до іншого населеного пункту сторін та їхніх представників і найманням житла, покладаються на сторони. Сторона, на користь якої ухвалено рішення (якщо ця сторона не є суб'єктом владних повноважень), та її представник мають право на відшкодування іншою стороною:

- 1) добових (якщо участь у судовому засіданні пов'язана з переїздом до іншого населеного пункту);
- 2) компенсації за втрачений заробіток;
- 3) компенсації за відрив від звичайних занять.

Витрати, пов'язані з переїздом до іншого населеного пункту та найманням житла, не можуть перевищувати встановлені законодавством норми відшкодування витрат на відрядження (пп. 1 п. 1 Постанови). Норми відшкодування витрат на відрядження, які діють на території України, закріплені постановою Кабінету Міністрів України від 23 квітня 1999 р. № 663 «Про норми відшкодування витрат на відрядження в межах України та за кордон».

Компенсація за втрачений заробіток обчислюється в розрахунку за годину пропорційно до середньої заробітної плати, визначеної відповідно до абзацу 3 п. 2 Порядку обчислення середньої заробітної плати, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 8 лютого 1995 р. № 100. Згідно із зазначеним абзацом середньомісячна заробітна плата обчислюється виходячи з виплат за останні 2 календарні місяці роботи, що передують події, з якою пов'язана відповідна виплата. Працівникам, які пропрацювали на підприємстві, в установі, організації менше двох календарних місяців, середня заробітна плата обчислюється виходячи з виплат за фактично відпрацьований час. Максимальний розмір виплат обмежується сумою, розрахованою за відповідний час виходячи із трикратного розміру мінімальної заробітної плати (п. 2 Постанови).

Компенсація за відрив від звичайних занять обчислюється пропорційно до розміру мінімальної заробітної плати особи. Граничний її розмір встановлюється сумою, обчисленою за фактичні години відриву від звичайних занять (п. 3 Постанови).

На сторону, за клопотанням якої проводиться виклик свідків, залучення спеціаліста, перекладача і проведення судової експертизи, покладаються пов'язані з цим витрати, до яких належать:

- 1) витрати, пов'язані з переїздом до іншого населеного пункту та найманням житла свідкам, спеціалістам, перекладачам та експертам;
- 2) компенсація за втрачений заробіток свідкам, спеціалістам, перекладачам та експертам у зв'язку з явкою до суду;
- 3) компенсація за відрив від звичайних занять свідкам, спеціалістам, перекладачам та експертам у зв'язку з явкою до суду;
- 4) витрати на оплату послуг спеціаліста, перекладача;
- 5) витрати, пов'язані з проведенням судової експертизи.

Якщо виклик свідків, залучення перекладачів та спеціалістів, а також призначення експертизи здійснюються за ініціативою суду, пов'язані з цим витрати компенсуються за рахунок Державного бюджету України Державною судовою адміністрацією у їх фактичному розмірі, але не більше від граничних розмірів компенсації таких витрат, передбачених п. 4 Постанови. Компенсація судових витрат здійснюється шляхом перерахування коштів на поточні рахунки осіб, які їх зазнали, відкритих в банківських установах. Підставою для компенсації даних судових витрат є рішення суду.

Витрати, пов'язані з переїздом до іншого населеного пункту та найманням житла, а також компенсація за втрачений заробіток та за відрив від звичайних занять свідкам, спеціалістам, перекладачам та експертам, обчислюються у тому ж розмірі, що й для сторони, на користь якої ухвалено рішення, а також її представника відповідно до вимог пунктів 2, 3 та пп. 1 п. 5 Постанови, про які вже було зазначено вище.

Оплата послуг спеціаліста та перекладача здійснюється в розрахунку за кожну годину пропорційно до середньої заробітної плати особи, розрахованої відповідно до абзацу 3 п. 2 Порядку обчислення заробітної плати, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 8 лютого 1995 р. № 100. Її розмір не може перевищувати суми, розрахованої за відповідний час, виходячи з трикратного розміру мінімальної заробітної плати (п. 4 Постанови).

Відповідно до вимог ч. 1 ст. 1 Закону «Про судову експертизу» під судовою експертизою розуміють дослідження експертом на основі спеціальних знань матеріальних об'єктів, явищ і процесів, які містять інформацію про обставини справи. Проведення судової експертизи оплачується стороною, за клопотанням якої вона призначається, у строк, встановлений судом. У разі неоплати судової експертизи у зазначений строк суд не позбавлений права скасувати ухвалу про призначення судової експертизи. Якщо судова експертиза призначена за ініціативою суду, витрати на її проведення компенсуються за рахунок Державного бюджету України у порядку, встановленому Постановою. Витрати, пов'язані з проведенням судової експертизи, не можуть перевищувати нормативну вартість проведення відповідних видів судової експертизи у науково-дослідних установах Мін'юсту (пп. 2 п. 5 Постанови).

Витрати, пов'язані з проведенням огляду доказів на місці та вчиненням інших дій, необхідних для розгляду справи, покладаються на ту з сторін, яка заявила клопотання про їх проведення. У випадку заявлення такого клопотання обома сторонами витрати, пов'язані з проведенням дій, розподіляються між ними в рівних частках. Зазначені витрати не можуть перевищувати 50 відсотків розміру мінімальної заробітної плати за сукупність дій, необхідних для розгляду справи (пп. 3 п. 5 Постанови).

Зміст КАС дозволяє дійти висновку, що умовно можна виділити дві групи правил відшкодування судових витрат:

- 1) розподіл витрат між сторонами;
- 2) відшкодування сторонам витрат за рахунок держави.

Розподіл документально підтверджених судових витрат між сторонами здійснюється після ухвалення судового рішення відповідно до вимог статей 94—96 КАС.

Якщо судове рішення ухвалене на користь суб'єкта владних повноважень, який брав участь у справі як відповідач, то позивач за постановою чи ухвалою суду зобов'язаний відшкодувати відповідачеві усі судові витрати, пов'язані з залученням свідків та проведенням судових експертиз. Якщо ж суб'єкт владних повноважень є позивачем у справі, у якій відповідачем виступає фізична чи юридична особа, судові витрати позивача з відповідача не стягуються.

При частковому задоволенні позову з відповідача на користь позивача стягуються здійснені останнім судові витрати відповідно до тієї частини, в якій позовні вимоги були задоволені. Відповідачеві за рахунок позивача присуджуються судові витрати відповідно до тієї частини вимог, у задоволенні яких позивачеві було відмовлено.

У випадку відмови позивача від адміністративного позову внаслідок того, що він був задоволений відповідачем після звернення до адміністративного суду, за його (позивача) заявою з відповідача стягуються усі понесені позивачем витрати, пов'язані зі зверненням до суду.

В усіх інших випадках відмови позивача від адміністративного позову понесені ним витрати не відшкодовуються. Одночасно відповідач може звернутися до суду з заявою про стягнення понесених ним витрат з позивача. За ухвалою чи постановою суду такі документально підтверджені судові витрати з позивача стягуються.

У разі примирення сторін судові витрати розподіляються між ними порівну. В той же час сторони не позбавлені можливості дійти згоди про розподіл судових витрат іншим чином.

Відшкодування сторонам витрат за рахунок держави, тобто з Державного бюджету України (а у визначеному ч. 1 ст. 94 КАС випадку — з місцевого), Державною судовою адміністрацією здійснюється у випадку:

- 1) якщо судове рішення ухвалене на користь сторони, яка не є суб'єктом владних повноважень;
- 2) відмови у задоволенні позовних вимог позивача, звільненого від сплати судових витрат, а також залишення адміністративного позову без розгляду;

3) якщо виклик свідків, залучення перекладачів, спеціалістів та/або призначення експертизи здійснено за ініціативою суду.

З урахуванням майнового стану сторони суд наділений правом:

1) зменшити розмір належних до оплати судових витрат;

2) звільнити від їх оплати повністю чи частково;

3) відстрочити або розстрочити сплату судових витрат на певний строк. Строк відстрочення чи розстрочення зазначається в ухвалі суду. Несплата у встановлений строк судових витрат має наслідком залишення позовної заяви без розгляду. Якщо розстрочення або відстрочення здійснено до ухвалення рішення у справі, судові витрати підлягають розподілу між сторонами.

Якщо суд апеляційної чи касаційної інстанції сам змінить судове рішення чи ухвалить нове, він відповідно змінює розподіл судових витрат.

Глава 5. Правова допомога в адміністративному судочинстві

Кожна людина в Україні має невід'ємне конституційне право на справедливий судовий захист своїх прав, гарантоване державою.

Відповідно до ст. 59 Конституції кожен має право на правову допомогу і є вільним у виборі захисника своїх прав.

До створення адміністративної юстиції, набрання чинності Кодексом адміністративного судочинства та початку діяльності Вищого адміністративного суду України надання правової допомоги пов'язувалося з участю фізичної особи у кримінальних, кримінально-процесуальних, цивільних або цивільно-процесуальних правовідносинах. З 1 вересня 2005 р., коли набрав чинності цей Кодекс, таке право пов'язується також із правовідносинами, що виникають в сфері публічно-правового регулювання.

Частиною 1 ст. 16 КАС закріплено право кожного користуватися правовою допомогою при вирішенні справ в адміністративному суді. Однак закон не дає визначення поняттю «правова допомога» як юридичній категорії, що викликає дискусії про його форми, обсяг і зміст.

Серед науковців-правників України існує декілька підходів до визначення поняття «правова допомога».

Так, зокрема, в одних випадках під правовою допомогою розуміють будь-яку допомогу правового характеру, яка надається безоплатно на підставах, визначених законом, та суб'єктам, передбаченим у законі. За критерієм оплатності (безоплатності) правова допомога відрізняється від правових послуг, які завжди надаються на платній основі згідно з положеннями Цивільного кодексу України¹.

¹ Волков Алексей, Гаврушко Алла. Бесплатная юридическая помощь // Юридическая практика. — 2003. — № 32 (294). — 12 августа.

В інших випадках правову допомогу визначають як будь-який вид допомоги, який надається адвокатами, на відміну від приватно практикуючих юристів, які не є адвокатами (фахівці у галузі права), та юридичних осіб приватного права (юридичних фірм, юридичних компаній), що надають правові послуги. Це пояснюється тим, що діяльність адвокатів не є підприємницькою, в той час як фахівці у галузі права та юридичні фірми діють з метою отримання прибутку і їхня діяльність є підприємницькою¹.

В той же час норми КАС не пов'язують правову допомогу із критерієм оплатності (безоплатності). Крім того, не встановлено будь-яких обмежень щодо надання її адвокатами або іншими визначеними законодавством особами.

На наш погляд, враховуючи вимоги КАС, *під правовою допомогою в адміністративному судочинстві слід розуміти будь-яку допомогу правового характеру особам, які перебувають, перебували або в майбутньому будуть перебувати у публічно-правових відносинах стосовно таких відносин або їхньої реалізації*. Можна навести суб'єктів, якими правова допомога може надаватися оплатно або безоплатно. До них належать: 1) адвокати, 2) інші фахівці в галузі права та 3) інші особи.

Вважаємо за необхідне виділити такі принципи правової допомоги в справах адміністративної юрисдикції, що застосовуються як в національному, так і в міжнародному праві:

- принцип *верховенства права*, відповідно до якого особа, якій надається правова допомога, її права, свободи та законні інтереси є найвищою цінністю;

- принцип *ефективного засобу захисту* порушеного права, що передбачає вільний вибір захисника;

- принцип *законності*, під яким слід розуміти, що особа, яка надає правову допомогу, повинна дотримуватися вимог Конституції та законів України;

- принцип *рівності усіх осіб, які потребують правової допомоги*, який слід розуміти як неможливість надання або отримання будь-яких привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками;

- принцип *доступності правосуддя*, відповідно до якого *мова надання правової допомоги* у вигляді консультацій має бути доступною та зрозумілою особі, якій зазначена допомога надається (її рідною мовою або мовою, якою вона володіє).

Розглянемо конкретні правові норми, якими регулюється надання правової допомоги в адміністративному судочинстві. Правова допомога при вирішенні справ у судах України надається як адвокатурою, так і іншими фахівцями у галузі права (ч. 2 ст. 16 КАС). Таким чином, цим Кодексом визначено, що суб'єктами, які надають правову допомогу, є:

¹ Баршевский М.Ю. Бизнес-адвокатура в США и Германии. Учеб. пособие. — М.: Белые альвы, 1995 — С. 50.

- адвокати;
- інші фахівці в галузі права.

Закон України від 19 грудня 1992 р. «Про адвокатуру» визначає вимоги, яким має відповідати адвокат, зокрема:

- наявність вищої юридичної освіти, яка підтверджена дипломом України або відповідно до міжнародних договорів України дипломом іншої держави;

- наявність стажу роботи у галузі права не менше двох років;
- володіння державною мовою;
- успішне складення кваліфікаційного іспиту;
- наявність одержаного в Україні свідоцтва про право на зайняття адвокатською діяльністю;

- прийняття Присяги адвоката України.

Стаття 9 Конституції встановлює, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства. Міжнародні договори, які були підписані, ратифіковані або до яких відбулося приєднання відповідно до законодавства, що діяло до введення в дію зазначеної норми Конституції, також є чинними і застосовуються як повноцінні правові норми. Враховуючи те, що Україна є країною-учасницею таких міжнародних організацій, як Рада Європи, Організація Об'єднаних Націй, Міжнародний Червоний Хрест тощо та приєдналася до певної кількості міжнародних договорів цих організацій, то, фактично, Україна визнала позитивну юрисдикційність цих договорів для себе. При цьому суди України можуть і повинні використовувати норми та стандарти таких міжнародних договорів під час судових процесів і посилалися на конкретні норми міжнародних договорів в судових рішеннях, а також враховувати нормативні вимоги до адвокатів та інших правників, які допускаються до судового процесу. Наприклад, окремими нормами та стандартами міжнародного права, зокрема Рекомендаціями Комітету Міністрів Ради Європи про свободу здійснення професійних адвокатських обов'язків, наданих державам-учасникам, забороняється дискримінація при здійсненні адвокатської діяльності за ознаками статі, статевих уподобань, раси, кольору шкіри, віросповідання, політичних або інших переконань, етнічного або соціального походження, належності до національної меншини, майнового статусу або вродженої чи набутої фізичної вади.

Завданням держави є створення умов для ефективного доступу будь-якої особи до правових послуг, які надаються, зокрема, адвокатами. Адвокати можуть здійснювати представництво у справах громадян України, іноземців, осіб без громадянства (в тому числі біженців), юридичних осіб. При здійсненні своєї професійної діяльності вони керуються спеціальними фаховими нормами, етичними правилами та стандартами:

- 1) Конституції;
- 2) Закону «Про адвокатуру»;

- 3) Правил адвокатської етики, схвалених Вищою кваліфікаційною комісією адвокатури при Кабінеті Міністрів України 1 жовтня 1999 р. (протокол від 1—2 жовтня 1999 р. № 6/VI).

Частиною 2 ст. 59 Конституції встановлено, що для надання правової допомоги при вирішенні справ у судах та інших державних органах діє адвокатура. Однак це не може тлумачитись як право вибирати захисником лише адвоката, тобто особу, яка має свідоцтво про право на зайняття адвокатською діяльністю відповідно до Закону «Про адвокатуру». Зазначене положення є однією з конституційних гарантій, що надає особі можливість реалізувати своє право вільно обирати захисником адвоката як спеціалізованого на захисті прав особи фахівця, однак не позбавляє права звернення за допомогою до приватно практикуючого юриста, який здійснює надання правової допомоги, або іншого фахівця в галузі права, якому законом не заборонено надання правової допомоги. Таким чином, представниками в адміністративній справі можуть бути, крім адвокатів, і інші особи, які володіють фаховими знаннями і здатні надати допомогу у захисті прав та інтересів осіб, яким зазначена допомога необхідна.

Крім того, Конституційний Суд України ухвалив рішення, що тією чи іншою мірою стосується питання надання правової допомоги (див.: рішення Конституційного Суду України № 13-рп/2000 від 16 листопада 2000 р., № 6-зп від 25 листопада 1997 р., № 9-зп від 25 грудня 1997 р., № 1-в від 30 жовтня 2003 р.).

Дане положення є прогресивнішим порівняно з аналогічними положеннями, закріпленими в інших процесуальних законах, і встановлює норми, які сприяють наданню кваліфікованої правової допомоги у сфері адміністративного судочинства, підвищенню кваліфікації фахівців у галузі адміністративного права та публічно-правових відносин, а також сприяють реалізації права на ефективний засіб захисту.

Як зазначено вище, право на вільний вибір захисника не може бути обмежене за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними та за будь-якими іншими дискримінаційними ознаками.

Частина 4 ст. 55 Конституції передбачає, що кожен має право **будь-якими не забороненими законом** засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань.

Частиною 1 ст. 64 Конституції встановлено, що конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, встановлених Конституцією. Тобто обмеження можуть бути лише у випадку їхньої конкретної деталізації і унормованості в тексті Конституції.

Таким чином, неприпустимо обмеження права кожного на вільний вибір своїм представником також іншої особи, крім адвоката, з метою надання такою особою правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи. Відтак не можуть бути обмежені у будь-який спосіб права і свободи людини та громадянина, прямо передбачені статтями 55, 59, 64 Конституції.

Також під час розгляду питання щодо надання правової допомоги в адміністративній юстиції необхідно зважати на особливість природи публічно-правових відносин і, особливо, на презумпцію вини суб'єкта

владних повноважень до того моменту, доки цей суб'єкт не доведе своєї невинуватості, а також принцип диспозитивності, який полягає у тому, що позивач розпоряджається своїми вимогами на власний розсуд, а суд може вийти за межі позовних вимог, якщо це необхідно для повного захисту прав, свобод та інтересів особи. Відтак в публічно-правових відносинах звичаєві права людини розглядаються як більш вагомні ніж позитивні права людини або держави. Виходячи із вищенаведеного, можна дійти висновку, що норма ч. 2 ст. 16 КАС, яка передбачає, що правова допомога в адміністративних справах може надаватися *адвокатами або іншими фахівцями у галузі права*, є обов'язковою (позитивною) для держави, але не виключною (звичаєвою) для людини і громадянина.

Держава **зобов'язана** створити умови для організації підготовки, навчання, діяльності тощо адвокатів, інших фахівців у галузі права, а людина **може** обрати собі захисника, в тому числі, але не виключно, із адвокатів та інших фахівців у галузі права.

Відповідно до ст. 242 ЦК представництво за законом здійснюють батьки та усиновлювачі стосовно своїх малолітніх і неповнолітніх дітей, опікуни стосовно малолітніх осіб та осіб, визнаних недієздатними. Законними представниками можуть виступати інші особи у випадках, встановлених законом. Прикладом таких представників можуть бути посадові особи органів опіки та піклування, служби у справах неповнолітніх тощо (закони України «Про охорону дитинства», «Про соціальну роботу з дітьми та молоддю», «Про органи і службу у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх»).

Крім того, згідно з ст. 244 ЦК представництво може здійснюватися за довіреністю. Єдиними умовами для такого представника є повна цивільна дієздатність, повна адміністративна процесуальна дієздатність та відсутність законодавчої заборони на здійснення представництва.

Необхідно мати на увазі, що національне виборче законодавство передбачає такі інститути, як уповноважений представник кандидата в Президенти України, довірена особа кандидата в Президенти України, уповноважені представники кандидатів в народні депутати України та кандидатів в депутати до місцевих рад і кандидатів на посади сільських, селищних, міських голів, їхні довірені особи, а також уповноважені представники політичних партій (закони України «Про вибори Президента України», «Про вибори народних депутатів України», «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних та міських голів»). Згадані особи наділені певними правами, в тому числі і правом представництва відповідних кандидатів та захист їх інтересів в судах. При цьому юридична фахова підготовка, юридична освіта не є необхідними ознаками та критеріями для представництва відповідних осіб у судах. Судова практика в Україні за останні три роки довела, що більшість уповноважених осіб, довірених осіб, які представляли у публічно-правових відносинах інтереси кандидатів на посади Президента України, кандидатів у народні депутати, кандидатів у депутати до місцевих рад та кандидатів на посади сільських, селищних та міських голів,

не мали фахової юридичної підготовки, не належали до інших фахівців у галузі права, проте успішно представляли інтереси відповідних осіб. При цьому право на ефективний засіб захисту прав було повністю дотримано.

Підтвердженням повноважень представника можуть бути довіреність (оригінал або засвідчена підписом судді копія), яка долучається до матеріалів справи, або усна заява довірителя, яка підлягає занесенню до журналу судового засідання або до протоколу судового засідання.

Крім того, законодавством України додатково визначене коло суб'єктів, які можуть надавати правову допомогу, до якого, крім адвокатури та інших фахівців в галузі права, віднесені:

- службовці апарату адміністративного суду (представники державних органів) — ст. 105 КАС;

- суб'єкти підприємницької діяльності, які надають правову допомогу у порядку, визначеному законодавством України;

- об'єднання громадян для здійснення і захисту своїх прав і свобод (ч. 1 ст. 36 Конституції).

Згідно з ч. 2 ст. 105 КАС на прохання позивача службовцем апарату адміністративного суду може бути надана допомога в оформленні позовної заяви. Однак на сьогодні існує невизначеність у тому, якими службовцями апарату адміністративного суду надається допомога в оформленні позовної заяви, що фактично є складовою надання правової допомоги. Адже не всі службовці апарату адміністративного суду займають посади юридичного профілю, мають відповідну освіту у галузі права та необхідний для цього досвід, ними можуть здійснюватися функції з матеріального, технічного, інформаційного та іншого забезпечення суду, що не передбачає наявності знань у сфері юриспруденції. До того ж, виходячи зі змісту норм ст. 16 КАС (позитивний обов'язок держави), службовець апарату адміністративного суду, який на прохання позивача надає допомогу в оформленні позовної заяви, повинен бути фахівцем у галузі права, тобто мати юридичну освіту та відповідний професійний досвід.

Крім того, за наявності достатньо великої кількості звернень до адміністративного суду, яка має тенденцію до збільшення, службовець апарату адміністративного суду, що є фахівцем у галузі права, повинен мати можливість надавати вказану правову допомогу на постійній основі та мати необхідне матеріальне та технічне забезпечення робочого місця, зокрема пристосоване приміщення, персональний комп'ютер, копіювальну техніку, нормативно-правову базу, доступ до Internet-ресурсів та ін.

Зазначене вимагає конкретизації ч. 2 ст. 105 КАС на нормативно-правовому рівні, що дозволить шляхом збільшення працівників апарату суду за допомогою введення до штату додаткових посад та їх заміщення фахівцями у галузі права здійснювати надання кваліфікованої, ефективної, оперативної, безкоштовної правової допомоги, що є додатковим підтвердженням реалізації одного із основних призначень адміністративного суду — захисту порушених прав, свобод та законних інтересів осіб.

Разом з тим, на нашу думку, особа, яка буде здійснювати надання правової допомоги, повинна визначатися наказом голови суду.

Також можна вести мову і про інші категорії осіб, які хоч і не прямо, а опосередковано згадуються в законодавстві як такі, що можуть здійснювати представництво в адміністративних судах, хоча і не належать до основних перелічених вище категорій.

До таких категорій, наприклад, можна віднести:

- пенсіонерів, які не є суб'єктами підприємницької діяльності, не є адвокатами, проте мають відповідну фахову підготовку і є фахівцями в галузі права;

- законних представників фізичних осіб із частковою цивільною дієздатністю, неповною цивільною дієздатністю, з обмеженою цивільною дієздатністю, повністю недієздатних, до яких можна віднести батьків, усиновлювачів, опікунів, піклувальників, представників психіатричних закладів, представників закладів опіки та піклування, представників закладів освіти тощо;

- представників за довіреністю, до яких можна віднести усіх дієздатних фізичних осіб, проти здійснення представництва якими немає прямих вказівок у законодавстві.

Правова допомога у разі володіння фаховими знаннями у галузі права може бути надана особі її законним представником.

Таке представництво законом передбачено для захисту прав, свобод та інтересів:

- малолітніх та неповнолітніх осіб, які не досягли віку, з якого настає адміністративна процесуальна дієздатність;

- недієздатних фізичних осіб;

- неповнолітніх осіб, які досягли віку, з якого настає адміністративна процесуальна дієздатність;

- непрацездатних фізичних осіб;

- фізичних осіб, цивільна дієздатність яких обмежена.

Законними представниками означеної категорії фізичних осіб можуть бути батьки, усиновлювачі, опікуни, піклувальники та інші особи, визначені законом.

Законними представниками можуть бути також органи та інші особи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси громадян. До переліку зазначених осіб, зокрема, можна віднести:

- членів органів управління;

- працівників державних підприємств, установ, організацій у справах цих юридичних осіб;

- громадські організації у справах своїх членів;

- уповноважені особи профспілок тощо.

У випадку, якщо у особи, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності, відсутній представник або законний представник і вона не має права брати участь в судовому процесі з підстав, встановлених законом, суд повинен ініціювати перед органами опіки і піклування чи іншими органами, визначеними законом, питання про призначення або заміну законного представника. Якщо дії законного представника суперечать інтересам особи, яку він представляє, суд може за-

лучити відповідний орган чи особу, яким законом надано право захищати права, свободи і інтереси інших осіб.

Підтвердженням повноважень законних представників є документи, які підтверджують займану ними посаду чи факт родинних, опікунських тощо відносин з особою, інтереси якої вони представляють.

Як законний представник підприємства, установи, організації в суді виступає його керівник чи інша особа, уповноважена законом, положенням, статутом. Повноваження зазначених осіб підтверджуються документами, що посвідчують їх службове становище.

Інтереси органу, підприємства, установи, організації можуть представляти й інші особи на підставі довіреності. Зазначена довіреність підписується керівником або іншою уповноваженою на це законом, положенням, статутом особою та засвідчується печаткою зазначеної юридичної особи.

Статус законного представника інтересів громадян або держави має також прокурор. Функція представництва прокуратурою інтересів громадян або держави в суді закріплена п. 2 ч. 1 ст. 121 Конституції, ст. 36-1 Закону «Про прокуратуру», ч. 2 ст. 60 КАС і полягає у здійсненні прокурорами від імені держави процесуальних та інших дій, спрямованих на захист у суді інтересів громадянина або держави у випадках, передбачених законом. Зазначені випадки передбачені ст. 33 Закону «Про прокуратуру», ст. 45 ЦПК (участь у цивільному процесі органів та осіб, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб), ст. 2 Господарсько-процесуального кодексу (ГПК) України (порушення справ за позовними заявами прокурорів та їх заступників, які звертаються до господарського суду в інтересах держави), ст. 29 Кримінально-процесуального кодексу (КПК) України (пред'явлення цивільного позову в інтересах держави або громадянина про відшкодування збитків, заподіяних злочином), ч. 4 ст. 136 Кодексу законів про працю (КЗпП) України (звернення до суду із заявою про стягнення заподіяної моральної шкоди з керівників підприємств, установ та організацій), ст. 60 КАС тощо.

Представництво прокуратурою інтересів громадянина здійснюється у тому випадку, коли зазначена особа неспроможна через фізичний чи матеріальний стан, похилий вік або з інших поважних причин самотійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження.

Правова допомога може надаватися інститутом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами. Вони можуть звертатися з позовами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб до адміністративного суду, використовувати інші форми і методи правової допомоги.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини може звертатися до суду із заявою про захист прав та свобод людини і громадянина, які за станом здоров'я чи з інших поважних причин не можуть цього зро-

бити самостійно, а також особисто або через свого представника брати участь у судовому процесі у випадках та порядку, встановлених законом, а також бути присутнім на засіданнях судів усіх інстанцій, у тому числі на закритих судових засіданнях, за умови згоди суб'єкта права, в інтересах якого судовий розгляд оголошено закритим (ст. 13 Закону «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»).

На відміну від Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини органи державної влади та органи місцевого самоврядування мають право вступити в адміністративний процес на захист інтересів інших осіб лише у випадках, прямо передбачених законом. Наприклад, сільський, селищний, міський голова звертається до суду щодо визнання незаконними актів інших органів місцевого самоврядування, місцевих органів державної влади, підприємств, установ та організацій, що обмежують права та інтереси територіальної громади, групи громадян, а також повноваження ради та її органів. Зазначені повноваження сільському, селищному, міському голові надані п. 15 ч. 3 ст. 42 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні».

Значний вплив на формування національного законодавства у сфері надання правової допомоги з кола визначених питань мають міжнародні нормативно-правові акти.

Так, Загальна декларація прав людини, прийнята і проголошена резолюцією 217А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 р., утворює принципи рівності перед законом, а також усі гарантії, необхідні для захисту особи. Стаття 3 Декларації встановлює право людини без будь-якого розрізнення і дискримінації на рівний захист законом.

Європейська Конвенція про захист прав людини і основних свобод, ратифікована Верховною Радою України 17 липня 1997 р., передбачає, що кожна людина при визначенні її громадянських прав та обов'язків має право на справедливий і відкритий судовий розгляд, захищати себе особисто або використовувати правову допомогу захисника, вибраного ним на власний розсуд (ст. 6). Стаття 13 Конвенції закріплює право кожного на ефективний засіб захисту своїх порушених прав або свобод у відповідній країні — учасниці Ради Європи.

У Міжнародному пакті про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р., ратифікованому Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19 жовтня 1973 р. № 2148-VIII, зазначено, що держава повинна гарантувати кожному, чиї права і свободи порушено, ефективний засіб правового захисту, навіть якщо це порушення було вчинене особами, що діяли як особи офіційні і таке право повинно гарантуватися судовим або будь-яким іншим компетентним органом, передбаченим правовою системою держави (ст. 2), та можливість вільного вибору захисника (ст. 14).

«Основні принципи, що стосуються ролі юристів», прийняті Восьмим Конгресом ООН з питань попередження злочинності і поведінки з правопорушниками 27 серпня—7 вересня 1990 р., передбачають, що кожна людина має право звернутися до будь-якого юриста за допо-

могою для захисту і відстоювання своїх прав та захисту їх на всіх стадіях кримінального судочинства (принцип 1); жодний суд чи адміністративний орган, в якому визнається право на адвоката, не відмовляється визнавати права юриста відстоювати в суді інтереси свого клієнта, за винятком тих випадків, коли юристу було відмовлено в праві виконувати свої професійні обов'язки відповідно до національного права і практики та цих принципів (принцип 19).

Згідно з Резолюцією (78)8 про правову допомогу і консультації, прийнятою Комітетом Міністрів Ради Європи 2 березня 1978 р., ніхто не може бути позбавлений через перешкоди економічного характеру можливості використання або захисту своїх прав *у будь-яких судах*, правомочних виносити рішення в цивільних, торгових, *адміністративних*, соціальних чи податкових справах. З цією метою будь-яка особа повинна мати право на необхідну правову допомогу в судовому розгляді.

Рекомендація № R (93)1 щодо ефективного доступу до закону і правосуддя для найбідніших прошарків населення, прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи 8 січня 1993 р. встановлює одним із заходів сприяння доступу найбідніших прошарків населення до закону — заохочення створення служб правових консультацій з метою надання ними правової допомоги населенню.

Крім того, Планом дій щодо систем юридичної допомоги, прийнятим Європейським комітетом з питань правової співпраці у Страсбурзі 31 травня 2002 р., передбачено заходи щодо створення ефективної системи юридичної допомоги та введено таке поняття, як транскордонна юридична допомога.

У Рекомендаціях R (2000)21 Комітету Міністрів державам — учасникам Ради Європи про свободу здійснення адвокатських обов'язків, прийнятих Комітетом Міністрів Ради Європи на 72-й зустрічі заступників міністрів закордонних справ 25 жовтня 2000 р. зазначається, що необхідно вдаватись до всіх можливих заходів для забезпечення ефективного доступу будь-якої особи до правових послуг, які надаються незалежними адвокатами.

Щодо кола осіб, яким повинна надаватись правова допомога, зазначено в Основних принципах, які стосуються ролі юристів, прийнятих Восьмим Конгресом ООН по попередженню злочинності і поведження з правопорушниками (Гавана, 27 серпня—7 вересня 1990 р.). Зокрема, у них зазначається, що Уряд забезпечує ефективні процедури та гнучкі механізми ефективного та рівного доступу до юристів для всіх осіб, які знаходяться на їх території та підпадають під їх юрисдикцію, без будь-якої різниці, такої як дискримінація за ознакою раси, кольору шкіри, етнічного походження, статі, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного або соціального походження, майнового, економічного чи іншого стану.

Щодо правової допомоги малозабезпеченим Основні положення про роль адвокатів, прийняті VII Конгресом ООН по запобіганню злочинам 1 серпня 1990 р., передбачають, що уряди мають забезпечити необхідне

фінансування та інші ресурси для юридичної допомоги бідним та іншим незаможним людям. Професійні асоціації адвокатів мають співробітничати в організації та створенні умов надання такої допомоги.

Таким чином, наведені міжнародно-правові акти передбачають право кожної особи захищати себе особисто або через вільно обраного нею на власний розсуд захисника з-поміж фахівців в галузі права, які можуть надати ефективний правовий захист. Це стосується рівною мірою представництва особи як у кримінальних правовідносинах, так і в адміністративних. Зазначені положення міжнародно-правових актів відтворені у положеннях статей 55, 59, 64 Конституції.

Повертаючись до національного законодавства, необхідно знову звернутись до КАС, що виділяє коло суб'єктів, яким може бути надана правова допомога, до яких, зокрема, цей Кодекс відносить такі категорії.

1. Особи, на захист прав, свобод та інтересів яких подано адміністративний позов до адміністративного суду (фізична або юридична) (ст. 3 КАС).

Під фізичною особою слід розуміти людину як учасника відповідних правовідносин, під юридичною — організацію, підприємство, установу, створену і зареєстровану у встановленому законом порядку.

Недоліком КАС є відсутність у ньому вказівки на такого суб'єкта, що також має право на отримання правової допомоги, як суб'єкт підприємницької діяльності. Зазначений суб'єкт є специфічним, який неможливо повною мірою віднести до фізичних осіб, але в той же час він не є й юридичною особою. На нашу думку, вказаний недолік потребує усунення шляхом внесення до КАС відповідних змін.

2. Суб'єкт владних повноважень, на реалізацію повноважень якого подана позовна заява до адміністративного суду (ст. 3 КАС).

3. Інші особи, до яких звернена вимога позивача (ст. 3 КАС).

Тобто право на користування правовою допомогою при вирішенні адміністративних справ надано, крім фізичних осіб, ще й суб'єктам владних повноважень, в тому числі і іншим юридичним особам.

В зазначеному контексті варто звернути увагу на те, що суб'єкти владних повноважень є державними органами, які утримуються за рахунок державного бюджету. За буквою закону якщо суб'єкт владних повноважень виявить бажання скористатися правовою допомогою адвоката або оплачуваного представника на підставі довіреності, він повинен сплатити за зазначені послуги з коштів, які виділені йому з бюджету. За наявності у штаті юрисконсульта, до обов'язків якого належить представництво інтересів суб'єкта владних повноважень в судах, ним надається відповідна правова допомога. Але в разі відсутності юрисконсульта фактично реальною є ситуація, коли суб'єкт владних повноважень буде користуватися правовою допомогою адвоката або інших фахівців у галузі права, оплата якої проводитиметься за рахунок коштів державного бюджету, в тому числі тих внесків, які здійснені іншою стороною у справі як платником податків. Необхідно пам'ятати, що такі витрати можливі за наявності коштів у кошторисі державної установи, організації за відповідним бюджетним призначенням.

Доцільним, на наш погляд, було б внесення змін до КАС з метою уточнення, що право на правову допомогу мають особи, на захист прав, свобод та інтересів яких подано до адміністративного суду позов (фізична або юридична), а також посадові чи службові особи суб'єктів владних повноважень за умови, що адвокат або представник на підставі довіреності залучені до участі у справі за їхній власний рахунок.

У зв'язку із наведеним постає питання щодо можливості відшкодування витрат за надання правової допомоги особам, які виступають при здійсненні судочинства стороною, на користь якої ухвалено судове рішення.

Згідно з п. 2 розд. VII КАС положення цього Кодексу щодо звільнення особи від оплати правової допомоги та забезпечення надання правової допомоги, а також ч. 3 ст. 90 КАС вступають в дію з моменту набрання чинності відповідним законом. До цього часу граничний розмір компенсації витрат на правову допомогу встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2006 р. № 607-р схвалена Концепція проекту Закону України «Про граничний розмір компенсації витрат на правову допомогу» (надалі — Концепція). Метою Концепції є визначення засад, які на виконання положень процесуальних кодексів нададуть змогу забезпечити на законодавчому рівні гарантію права сторони, на користь якої ухвалено судове рішення і яка не є суб'єктом владних повноважень, на компенсацію витрат, пов'язаних з отриманням правової допомоги під час розгляду цивільних та адміністративних справ, якщо компенсація сплачується за рахунок іншої сторони або відповідно до закону за рахунок держави. Для визначення граничного розміру компенсації витрат доцільно виходити із витраченого адвокатом або фахівцем у галузі права часу на вивчення і розгляд відповідної справи. Критерієм визначення часу пропонується обрати одну годину (повний робочий день) участі адвоката (фахівця) в розгляді справи в суді. Крім того, критерієм оплати компенсації витрат пропонується обрати відсоток розміру заробітної плати, встановлений законом на відповідний рік.

Порядок і умови надання правової допомоги, права й обов'язки адвокатів та інших фахівців у галузі права, які беруть участь в адміністративному процесі і надають правову допомогу, визначаються КАС та іншими законами. На даний час форми надання правової допомоги в адміністративному судочинстві законодавством України не визначені. Однак системний аналіз вітчизняних нормативно-правових актів та міжнародного законодавства дозволяє виділити такі форми надання правової допомоги:

- надання інформації та правової консультації з урахуванням потреб осіб, які звертаються за наданням правової допомоги;
- підготовка проектів документів у справах адміністративного судочинства;
- правове представництво при здійсненні судочинства;

— надання консультації та допомоги стосовно виконання або подолання проблем при виконанні судових рішень.

Сторони самі несуть витрати, пов'язані з оплатою допомоги адвоката або іншого фахівця в галузі права, які надають правову допомогу за договором. Виняток становлять випадки надання безоплатної правової допомоги. Безоплатне надання правової допомоги спрямоване на реалізацію конституційного принципу доступності громадян до правосуддя при захисті ними своїх прав та інтересів.

Завданням держави є забезпечення ефективного доступу до правосуддя та дієвих правових послуг осіб, які знаходяться у скрутному матеріальному становищі. Відповідно до ч. 3 ст. 16 КАС суд повністю або частково звільняє особу від оплати правової допомоги у випадках та порядку, встановлених законом, якщо відповідний орган відмовив особі у забезпеченні правової допомоги. Законодавством визначено категорії осіб, яким надається безоплатна правова допомога, до яких належать:

1) особи, визначені ч. 4 ст. 5 Закону «Про соціальні послуги», серед яких:

— особи що не здатні до самообслуговування у зв'язку з похилим віком, хворобою, інвалідністю і не мають рідних, які повинні забезпечити їм догляд;

— особи, які перебувають у складній життєвій ситуації у зв'язку з безробіттям і зареєстровані у державній службі зайнятості як такі, що шукають роботу;

— особи, що постраждали від стихійного лиха, катастрофи;

— діти та молодь, які перебувають у складній життєвій ситуації у зв'язку з інвалідністю, хворобою, сирітством, безпритульністю, конфліктами і жорстоким ставленням у сім'ї;

— особи, визнані біженцями внаслідок збройних і міжетнічних конфліктів, якщо їх середньомісячний сукупний дохід нижче встановленого прожиткового мінімуму;

2) особи, визначені ч. 2 ст. 22 Закону «Про статус ветеранів війни і гарантії їх соціального захисту», тобто ветерани війни, які мають право на правову допомогу в питаннях, пов'язаних із їхнім соціальним забезпеченням;

3) особи, визначені ч. 4 ст. 3 Закону «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, слідства, прокуратури і суду», а саме особи, які потерпіли від незаконних дій органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду, які мають право на правову допомогу у зв'язку з відшкодуванням завданої такими діями шкоди;

4) особи, яким надається психіатрична допомога, з питань надання зазначеної допомоги (ч. 3 ст. 25 Закону «Про психіатричну допомогу»);

5) неповнолітні батьки, що досягли чотирнадцятирічного віку, з питань захисту їх власних прав, свобод і інтересів, а також прав, свобод та інтересів їхніх дітей. Зазначене право передбачено частинами 2, 3 ст. 156 СК тощо.

На наш погляд, позитивним було б в контексті розгляду питання

про правову допомогу враховувати досвід міжнародного співтовариства, зокрема, положення спільної програми Європейської Комісії та Ради Європи на 2003 рік щодо України. В даній програмі пропонується при визначенні права особи на безоплатну правову допомогу враховувати фінансовий стан особи, яка звертається за її отриманням.

Особливою формою надання правової допомоги є громадські приймальні, які започатковані в Україні на постійній або періодичній основі. Громадські приймальні використовують такі форми роботи, як надання безкоштовних консультацій та роз'яснень з правових питань, зокрема про порядок звернення до компетентних органів, що уповноважені на вирішення питання конкретної особи; надання допомоги щодо оформлення заяв, скарг та інших документів правового характеру (позовів, апеляційних/касаційних скарг тощо); надання інформації про повноваження органів та установ; ознайомлення з діючими нормативно-правовими актами.

На сьогодні при органах юстиції функціонує 765 громадських приймалень. Крім того, працівники органів юстиції беруть активну участь у роботі 1247 громадських приймалень, створених при райдержадміністраціях, центрах соціальних служб для молоді, виконавчих органах районних, міських рад тощо та 1669 виїзних консультаційних пунктів, якими в тому числі здійснюються виїзди для надання правової допомоги громадянам віддалених районів сільської місцевості.

Про діяльність громадських приймалень, їх місцезнаходження, телефони, графік прийому громадян повідомляється у місцевих засобах масової інформації. Крім того, такий графік та Типове положення про правову громадську приймальню вивіщується в приміщенні, в якому розміщена приймальня, у місцях, зручних для вільного огляду громадян.

Розвиток системи надання безоплатної правової допомоги населенню може отримати позитивний поштовх у разі розширення мережі територіальних центрів соціального обслуговування пенсіонерів та одиноких непрацездатних громадян, інших незахищених верств населення і громадських приймалень при територіальних управліннях юстиції, міськвиконкомах та держадміністраціях.

Спеціалізованими закладами, які надають безоплатну правову допомогу малозабезпеченим верствам населення, можуть стати юридичні клініки.

Міністерством юстиції України зареєстровано затверджене наказом Міністерства освіти і науки України від 3 серпня 2006 р. № 592 Типове положення про юридичну клініку Вищого навчального закладу України, яке визначає статус, основні завдання, принципи діяльності юридичних клінік в Україні, організацію їх діяльності, матеріально-технічну базу та фінансування, яке здійснюється за рахунок коштів вищих навчальних закладів, грантів міжнародних та українських організацій, благодійних внесків та інших джерел, не заборонених чинним законодавством України.

Юридична клініка — це формування у вигляді навчально-практичного центру, який створюється та функціонує на базі вищого навчального

закладу (III—IV рівня акредитації, що здійснює підготовку спеціалістів за напрямками «Правознавство» «Право і правоохоронна діяльність»), за ініціативою вищого навчального закладу чи громадської організації у спільній діяльності з вищим навчальним закладом, до складу якого входять викладачі та студенти старших курсів (3—5 року навчання).

Мережу юридичних клінік зорганізовано в Асоціацію юридичних клінік України (АЮКУ), до складу засновників якої увійшло вісімнадцять юридичних клінік з чотирнадцяти регіонів України, які й сформували своєю діяльністю впродовж попередніх років основу розвитку безоплатної правової допомоги малозабезпеченим особам. Засновані та успішно працюють юридичні клініки Дніпропетровська, Донецька, Запоріжжя, Івано-Франківська, Києва, Автономної Республіки Крим, Луганська, Львова, Миколаєва, Одеси, Полтави, Рівного, Сум, Тернополя, Ужгорода, Харкова, Хмельницька, Чернігова, Чернівців. На сьогодні налічується понад 30 юридичних клінік.

Узагальнюючи вищевикладене, можна зробити висновок, що *надання правової допомоги — це позитивний обов'язок держави, а використання правової допомоги — це звичаєве право людини та громадянина*. Закріплення нормами КАС, іншими законодавчими актами України права осіб на одержання правової допомоги як від адвокатів, так і від інших фахівців в галузі права, а також від інших осіб — є безумовно позитивним явищем, сприяє реалізації конституційного права особи на правову допомогу. В той же час означене питання потребує подальшого доопрацювання з урахуванням позитивного міжнародного досвіду, адже людина, її честь і гідність, недоторканність та безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю.